



Universidade Federal de São Paulo
Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

JENIFER SANTOS SOUZA

**Entre o partido e o movimento: trajetórias e
multifiliações dos representantes da sociedade civil do
Conselho Municipal de Saúde de São Paulo**

Guarulhos
2015



Universidade Federal de São Paulo
Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

JENIFER SANTOS SOUZA

**Entre o partido e o movimento: trajetórias e
multifiliações dos representantes da sociedade civil do
Conselho Municipal de Saúde de São Paulo**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora
da Universidade Federal de São Paulo como
requisito para obtenção do título de Mestre em
Ciências Sociais

Orientação: Prof. Dr. Bruno Konder Comparato

Guarulhos
2015

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

**Catálogo na Publicação Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da
Universidade Federal de São Paulo**

SOUZA, Jenifer Santos

Entre o partido e o movimento: trajetórias e multifiliações dos representantes da sociedade civil do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo / Jenifer Souza. Orientador: Bruno Konder Comparato. – Guarulhos, 2015.
149 f.

Dissertação (Mestrado) – Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Paulo, 2015.
Departamento de Ciências Sociais.

1. Conselho Municipal de Saúde de São Paulo. 2. Partidos. 3. Movimentos sociais. 4. Trajetórias. 5. Filiações múltiplas. I. Konder Comparato, Bruno, orient. II. Título.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Bruno Konder Comparato

Departamento de Ciências Sociais – Universidade Federal de São Paulo

Presidente da Banca

Prof. Dr. Wagner de Melo Romão

Departamento de Ciência Política - Universidade Estadual de Campinas

Prof. Dr^a Maria do Socorro Sousa Braga

Departamento de Ciências Sociais - Universidade Federal de São Carlos

Aos meus pais,
as pessoas que mais me amam
e que eu mais amo também

Resumo

Esta pesquisa visa contribuir para os estudos sobre Instituições Participativas no Brasil, tomando como estudo de caso o Conselho Municipal de Saúde de São Paulo (CMSSP). O objetivo desse trabalho é contribuir para o entendimento do modo como os conselheiros da sociedade civil se posicionam diante da sua multifiliação e multitrajetórias dentro do CMSSP. A questão que motiva esta pesquisa é: qual é o perfil de formação sociopolítico dos conselheiros representantes da sociedade civil do CMSSP? Para responder esta questão, esta pesquisa irá se apoiar na nova geração de estudos sobre instituições participativas (AVRITZER, 2009; ROMÃO, 2010; SILVA, 2011; TATAGIBA e BLIKSTAD, 2011; LAVALLE, ROMÃO E ZAREMBER, 2013) que apontam para a necessidade de incluir a dimensão partidária em espaços que tradicionalmente foram interpretados como próprios para a participação da sociedade civil. Tais estudos se posicionam em forte contraste com uma interpretação normativa, que até então tomava a dimensão partidária em espaços de participação como indesejáveis.

Palavras-chave: Conselho Municipal de Saúde; Partidos; Movimentos sociais; Trajetórias; Filiações múltiplas.

Abstract

This research aims to contribute to the studies on Participatory institutions in Brazil, using as a case study the Municipal Health Council of São Paulo (MHCSP). The aim of this study is to contribute to the understanding of how the board members of civil society position themselves before their multiple affiliations and multiple trajectories within the MHCSP. The question that motivates this research is: what is the profile of socio-political training of counsellors from the civil society MHCSP? To answer this question, this research will be supported by the new generation of studies on participatory institutions (AVRITZER, 2009; ROMÃO, 2011; SILVA, 2011; TATAGIBA and BLIKSTAD, 2011; LAVALLE, ROMÃO and ZAREMBER, 2013) which point to the need to include the partisan dimension in spaces that have traditionally been interpreted as suitable for the participation of civil society. Such studies are positioned in stark contrast to a normative interpretation, which until then took the partisan dimension of opportunities for participation as undesirable.

Keywords: Municipal Health Council; Political Party; Social movements; Trajectories; Multiple affiliations.

Agradecimentos

Essa pesquisa só foi possível devido à colaboração de muitas pessoas que fazem parte da minha trajetória e me apoiaram para concretizar esse trabalho. Por isso, eu tenho muito o que agradecer.

Eu agradeço ao meu orientador, o professor Bruno Konder Comparato, por ter me ajudado desde a graduação a enfrentar as questões sobre participação e por ter me apoiado nos desafios que surgiram nessas experiências.

Agradeço aos professores Wagner Romão de Melo e Maria do Socorro Sousa Braga pela valiosa interlocução na defesa de qualificação, as críticas, sugestões e incentivos foram fundamentais para o desenvolvimento desse trabalho.

Agradeço de forma muito especial a Tarcísio de Sá Cardoso, o meu companheiro em todas as trajetórias da minha vida. O seu amor, apoio, reflexão, orientação, incentivo e paciência foram essenciais para me manter escrevendo. Todas as vezes que eu pensei em desistir, foi você que estendeu a mão e me ajudou a me colocar novamente em meu caminho. Sem você esse trabalho não seria possível.

Agradeço a toda minha grande família. Mas em especial, a minha mãe, Maria José Santos Souza, por ter me ensinado que a educação é um importante caminho para transformação. Foi por causa da força das suas palavras e incentivos que fui à primeira de toda a família a entrar em uma universidade pública e pós-graduação. Sempre te agradecerei pelo seu amor e ensinamentos. Agradeço ao meu pai, Antônio Emídio de Jesus Souza, por sempre ter me ensinado a ter força e coragem para enfrentar a vida e confiar em meus sonhos. Agradeço aos meus irmãos e irmãs: Jurandir, pelo seu exemplo de determinação, Jurleide pelo seu amor incondicional de mais do que irmã, de mãe e amiga, Alan pelo comportamento que sempre me ajudou a refletir, Jamile pela proteção e cuidado, Anderson pela imensurável paciência. Agradeço a minha segunda família: Kátia, Abrahão, Isadora, Tiago, Heidyara, Iris, Tarcísio e Irene.

Agradeço aos amigos que também são família: Jucarlos, Aline, Leonardo, Márcia, Rosa e Magally pelos seus exemplos de reflexões e compromisso com a vida. Vocês são parte essenciais de mim. Agradeço a Felipe Peternella pelo instigante e irritante questionamento de todas as coisas, eu não consigo calcular o quanto aprendo com você.

Agradeço a família que me acolheu em São Paulo: Daniel pela intensidade das nossas reflexões sobre diversidade, Mirella pelo amor desde o primeiro instante, Anselmo pela generosidade das suas palavras, Tiago Farias pelo apoio incondicional, Thais Reyes pela profundidade das nossas conversas, Luís Gustavo por todo amor e compreensão que sinto em seu abraço, Cecília Karan pelo seu carinho e incentivo, Tiago Cruz por me colocar diante do respeito à diferença, Carolina Passarello e Tiago Serafim pelo amor que vocês me ofereceram.

Agradeço aos amigos feitos na Universidade e tornaram parte importante da minha vida. A UFBA me presenteou com: Maria Helena, Girlane, Larissa, Livia e Pedro junto com eles eu aprendi a estudar e formamos uma irmandade. As amigas da graduação da UNIFESP: Erika Paula, Natália, Paula Souza, Cecília e Carolina tornaram a minha chegada em São Paulo um mar de alegria. Agradeço aos amigos do mestrado e, em especial, ao coletivo de compartilhamento de angústias *Fala que eu te escuto*: Luciana, Fernanda, Ana, Rafael e Cadu, sem a nossa interlocução constante, eu não teria sobrevivido a tantas madrugadas em claro. Obrigada Manuela, Rodrigo, Fernando e René por todas as reflexões que fizemos juntos. Obrigada Sarah Toledo e Kássia Bobadilla por terem lido e comentado todo meu trabalho. O apoio de vocês foi fundamental para minha sanidade nos últimos dias da escrita desse relatório.

Agradeço também aos queridos amigos de trabalho: Eloísa, Mirela, Valmir e Roberto Eujácio pelo grande apoio e compartilhamento de angústias no desafio como educador. Eu não poderia deixar de agradecer aos meus alunos, que são o motivo pelo qual luto contra as injustiças na educação do Ensino Médio.

Por fim, agradeço aos atores que foram essenciais para o desenvolvimento dessa pesquisa: os Conselheiros e funcionários do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo. Sem a abertura para o diálogo que vocês me concederam essa pesquisa não teria chegado aonde chegou, aprendi muito com vocês.

Agradeço também o financiamento da CAPES, que me permitiu, por um tempo, me dedicar exclusivamente à pesquisa.

Sumário

Introdução	11
O dilema da representação e participação nas instituições participativas	18
Apresentação sobre as gerações de análises referentes as Instituições participativas no Brasil.....	23
1. A contribuição do Movimento Popular de Saúde de São Paulo para a constituição de uma sociedade civil atuante e a formação do ideal participacionista no Brasil. 31	
O contexto de surgimento dos movimentos sociais	33
A formação do ideário participacionista no Brasil	38
O Movimento Popular de Saúde de São Paulo.....	47
2. O Conselho Municipal de Saúde de São Paulo	51
Histórico e desenhos institucionais do CMSS	51
A relação entre governo municipal, partido político e conselho de saúde	57
Regulamentação do CMSSP.....	60
Organização do CMSSP	62
Composição do CMSSP	63
Dinâmica de funcionamento do CMSSP	66
Eleições dos conselheiros do CMSSP	69
3. A crítica ao discurso de autonomia e o modo como o conceito de multifiliação ajuda a pensar a militância nos novos espaços de participação popular	74
A construção do discurso de autonomia dos movimentos sociais e da sociedade civil	74
A desconfiança relacionada às instituições representativas	79
A questão sobre as filiações múltiplas.....	86
4. Trajetórias, multifiliações e relações complexas no CMSSP	96
Descrição da trajetória dos conselheiros	97
Uma tipologia para análise das trajetórias	109
Associativismo comunitário	110

Conselhos de Unidades Básicas de Saúde	110
Legislativa	111
Movimentalista	111
Assistencialista	112
Dimensão pessoal	112
Dimensão partidária.....	112
Tipos de trajetória dos militantes	113
Percepção dos conselheiros sobre a influência partidária no CMSSP.....	116
Diferenças na atuação do conselho no mandato de diferentes prefeitos	120
Considerações finais	133
Referências	141

Introdução

A reflexão política no Brasil é marcada por um traço de negatividade. Os cidadãos brasileiros possuem uma forte desconfiança nas instituições políticas (MOISÉS, 2013; LÜCHMANN, 2010), o que vai gerando um afastamento em relação à esfera política, já que muitos não se envolvem, não buscam diversificar suas fontes de informação e não se sentem responsáveis pela sua transformação. Todavia, historicamente, apesar de toda desconfiança, grupos organizados se posicionaram em movimentos populares, movimentos sociais, e conquistaram importantes avanços democráticos.

Atualmente, o Brasil é referência na produção de inovações democráticas no cenário internacional (AVRITZER, 2004; FELTRAN, 2006; TATAGIBA e TEIXEIRA, 2008; LAVALLE e VERA, 2010; AVRITZER, 2010; SILVA, 2011; ROMÃO, 2014). Desde sua redemocratização, que se deu a partir da mobilização de amplos setores da sociedade, foi se constituindo “um campo fértil para a criação de instituições participativas – cujos princípios foram incorporados na Constituição de 1988 – por parte de diversos segmentos políticos¹” (LÜCHMANN, 2010, p. 213). Esses mecanismos foram fundamentais para incluir o cidadão no processo de gestão pública, ao buscar “ativar a cidadania e romper com a noção da política como uma atividade exclusiva de ‘aparatos partidários oligarquizados e de políticos profissionais com vocação pública discutível’ (FONTANA, 2000)” (LÜCHMANN, 2010, p. 2013).

Depois de mais de duas décadas da institucionalização de espaços de participação, muitos estudos desenvolveram diversas reflexões sobre os avanços e os desafios a respeito dessas experiências. Um dos desafios relevantes nesse contexto foi a identificação de controvérsias dadas pelo choque entre atores sociais e políticos, uma vez que foram identificadas inter-relações entre esses dois polos separados normativamente.

Desde o início dos anos 2000, a relação entre sociedade civil e sociedade política tornou-se foco central de problematização teórica e investigação empírica no campo de estudos sobre Instituições Participativas² (LAVALLE et. al, 2004, AVRITZER, 2009; VERA e

¹ Tradução nossa.

² Coelho (2011) identifica as instituições participativas como mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como ocorre com maior frequência. São instituições porque não se constituem em experiências episódicas ou eventuais de participação em projetos ou programas governamentais ou de organizações da sociedade civil ou do mercado. Ao contrário, estão instituídas como elementos característicos da gestão pública brasileira (Coelho, 2011, p.137).

LAVALLE, 2010; TATAGIBA e BLIKSTAD 2011; KUNRATH SILVA, 2011; ABERS e BÜLOW, 2011; LAVALLE, ROMÃO E ZAREMBER, 2013; TEIXEIRA, 2013; ROMÃO et. al, 2014). Os trabalhos que abordaram este tema criticam os estudos que promovem uma supervalorização da sociedade civil em detrimento da sociedade política. Ao identificar tal desequilíbrio, estes trabalhos criticam a centralidade conferida aos sujeitos sociais e a homogeneidade atribuída a esses atores. Um olhar mais cauteloso para o que se chama sociedade civil possibilitou uma análise que evidencia a heterogeneidade desse grupo, seus múltiplos vínculos e trânsitos sociopolíticos.

Nessa dissertação, tentamos contribuir com esse debate ao construirmos um perfil das trajetórias de formação sociopolítica dos conselheiros representantes da sociedade civil do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo (CMSSP) do mandato 2014-2015. Também, relacionamos o perfil de formação dos conselheiros da sociedade civil com o seu posicionamento em relação à questão específica dos seus vínculos partidários no CMSSP. Além disso, fizemos uma comparação da percepção dos conselheiros sobre o mandato atual do CMSSP (2014-2015), vigente na gestão do prefeito Fernando Haddad, em relação ao mandato anterior do CMSSP (2010-2011), que ocorreu na gestão de Gilberto Kassab.

O interesse nessa pesquisa de mestrado começou quando em uma pesquisa anterior, da mesma autora, em seu trabalho de conclusão de curso da graduação³, foi verificado no trabalho de campo no Conselho de Saúde do Município de São Paulo, mandato de (2010-2011), um discurso dos conselheiros municipais sobre a necessidade de autonomia da sociedade civil em relação aos partidos políticos. Naquela pesquisa, foi recorrente, o discurso da necessidade de desvinculamento dos conselheiros em relação aos seus declarados vínculos políticos. Uma vez que, para aqueles atores, a presença dos partidos corromperia os princípios participativos daquele espaço. Para ilustrar esse posicionamento, apresento a fala de um dos entrevistados da época ao falar sobre seus vínculos partidários e sua relação com o conselho.

Olha, eu sou do PCdoB [Partido Comunista do Brasil], mas eu nunca vim para uma reunião para defender ideias do PCdoB, aqui eu venho defender controle social, porque as ideias do PCdoB eu defendo no fórum do PCdoB. Eu defendo o controle social da forma que eu acredito e é claro

³ SOUZA, Jenifer. *A representação no conselho de saúde do município de São Paulo: um estudo de caso*. Trabalho de conclusão de curso [trabalho de conclusão de curso]. São Paulo: Universidade Federal de São Paulo, Curso de Ciências Sociais, Departamento de Ciências Sociais; 2012.

que eu aprendi algumas coisas no meu partido, mas eu não vou defender bandeira partidária, eu não vou falar no nome do Jamil [Murad, Ex.: presidente do partido]. [...] A minha explicação [para a defesa partidária] é a falta de maturidade política que o conselho tem. Que, apesar de ser um conselho de luta, ainda não tem maturidade política para entender que aquele espaço é um espaço importantíssimo para fazer a política do controle social e não a política partidária (Entrevista 3). (SOUZA, 2012, p.40)

O contato com posicionamentos como esse permitiu perceber que na concepção de alguns conselheiros (do mandato analisado) era necessário, apesar do reconhecimento da sua filiação partidária, buscar uma autonomia em relação a tais vínculos. A fala dos conselheiros entrevistados na época explicitava o desejo de que os interesses partidários ficassem fora do conselho, uma vez que a interferência partidária revelaria uma imaturidade do conselho. A persistência desse discurso entre esses conselheiros gerou um interesse de buscar compreender melhor o posicionamento desses em relação a tais vínculos.

Por causa dessas observações, surgiu a motivação de realizar essa pesquisa e de buscar compreender o porquê da negação dos partidos no CMSSP, já que os próprios conselheiros afirmavam que possuíam alguma ligação com partidos. Será que o partido era considerado um ator importante na formação dos conselheiros? Quais eram as relações dos conselheiros com seus partidos? Quais outros vínculos os conselheiros estabeleciam ao longo de sua formação sociopolítica? Os vínculos estabelecidos pelos conselheiros influenciavam em sua atuação no Conselho Municipal de Saúde? Impulsionada por essas questões, esta pesquisa buscou desenvolver, através de observações de campo e entrevistas, informações que possibilitassem mapear a trajetória de formação política dos conselheiros da sociedade civil no conselho.

Admitindo-se a relevância dos partidos políticos para uma democracia representativa, bem como sua indispensável convivência com a participação da sociedade civil em espaços como Conselhos Gestores de políticas públicas, este trabalho vai investigar a seguinte questão: Qual é o perfil de formação sociopolítico dos conselheiros representantes da sociedade civil?

Esta questão principal se associa a outras duas, que estão a ela relacionadas. As diferentes trajetórias dos conselheiros da sociedade civil influenciam suas atuações no conselho? Será que este processo de formação com múltiplas filiações influencia o trânsito dos

conselheiros em espaços da sociedade civil, como o movimento, e da sociedade política, como os partidos?

Desse modo, o objetivo principal desse trabalho é contribuir para o entendimento do modo como os conselheiros da sociedade civil se posicionam diante da sua multifiliação e multitrajetórias dentro do Conselho de Saúde do Município de São Paulo. Assim, tentaremos explicar qual a relação deles com o movimento social e eventualmente com os partidos a que estão vinculados, para que seja possível identificar em que medida as relações e as disputas entre os conselheiros da sociedade civil estão relacionadas com possíveis interesses partidários. Como objetivos específicos, pretende-se: entender como o envolvimento dos conselheiros com o Movimento Popular de Saúde e partidos interferem no conselho de saúde do Município de São Paulo; verificar a existência da relação entre o contexto histórico em que os movimentos sociais se fortaleceram e a negação deles sobre os partidos políticos; comparar os mandatos do CMSSP 2010-2011 e 2014-2015, verificando se houve alguma mudança no discurso dos atores da sociedade civil em relação aos partidos, tendo em vista que a gestão da prefeitura mudou de um partido de centro-direita, período no mandato pelo prefeito Gilberto Kassab, para uma administração de centro-esquerda, do prefeito Fernando Haddad.

Esses objetivos apoiam-se na nova geração de estudos sobre instituições participativas (AVRITZER, 2009; ROMÃO, 2010; SILVA, 2011; TATAGIBA e BLIKSTAD, 2011; LAVALLE, ROMÃO E ZAREMBER, 2013), que apontam para a necessidade de incluir a dimensão da sociedade política em espaços que tradicionalmente foram interpretados como próprios da sociedade civil. Tais estudos se posicionam em forte contraste com uma interpretação normativa, que até então tomava a dimensão partidária em espaços de participação como indesejáveis.

A presente pesquisa se utiliza do método da revisão bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa qualitativa, observação de campo e entrevistas semiestruturadas. A revisão da literatura se concentrou nos seguintes temas: o contexto histórico que os ideais participacionista foram consolidados no Brasil (TEXEIRA, 2013); as ligações entre o período de formação dos movimentos sociais e sua relação com a criação do Partido dos Trabalhadores (FILOMENA, 2006); o modo como as escolhas institucionais da Constituição de 1988 colaboraram para a institucionalização de espaços participativos (COUTINHO, 2013); o discurso da autonomia da sociedade civil em relação aos partidos

políticos dentro dos novos espaços de participação popular (LAVALLE, et al., 2004, p.347); a separação normativa entre sociedade civil e sociedade política em espaços participativos (AVRITZER, 2009, ROMÃO, 2010); e os trânsitos e múltiplas filiações dos conselheiros em espaços de participação (MISCHE, 1997; TATAGIBA e BLIKSTAD 2011).

Na pesquisa empírica dessa dissertação, fizemos um estudo de caso, utilizamos uma metodologia qualitativa visando mapear as trajetórias de formação sociopolítica dos representantes da sociedade civil do CMSSP (2014-2015). Este perfil foi traçado a partir da realização de treze⁴ entrevistas com os conselheiros representantes da sociedade civil do CMSSP, entre os meses de abril de 2014 e outubro de 2015. Além das entrevistas, nesse período, também foram realizadas observações participantes do pleno do Conselho, tanto de reuniões ordinárias quanto de extraordinárias. E visando realizar a comparação entre os dois mandatos desse conselho (governo Kassab e Haddad), relacionamos os dados coletados na entrevista atual (2014 e 2015), com dados de uma pesquisa anterior, da mesma autora que foram coletados entre 2010 e 2011 (SOUZA, 2012). Para complementar os dados sobre o conselho além da pesquisa bibliográfica, foi realizada uma pesquisa documental, que teve acesso a atas, regimentos interno e documentos redigidos pelo Conselho.

Por causa das observações das plenárias do conselho e os diálogos estabelecidos durante esse período, foi possível conversar com funcionários do CMSSP, conselheiros de outros segmentos (como trabalhadores, servidores e gestores) e também conselheiros de UBS. Nesse processo, tornou-se pertinente para pesquisa entrevistar dois funcionários do CMSSP. O secretário executivo do conselho municipal de saúde e uma ex-conselheira e funcionário desse conselho. As entrevistas desses atores possibilitou compor o cenário para a comparação entre os mandatos diferentes do conselho e suas relações com os governos municipais.

Nessa pesquisa, o trabalho de campo foi fundamental para refletirmos sobre as trajetórias dos conselheiros nesse espaço. Foi fundamental reconhecer as contribuições

⁴A intenção desta pesquisa era fazer uma entrevista com todos os conselheiros da sociedade civil (dezesesseis conselheiros). Entretanto, isto não foi possível porque um dos representantes do Movimento Social e Comunitário não pôde conceder a entrevista, e os dois representantes das centrais sindicais também não deram a entrevista, uma vez que pouco frequentaram o conselho no período em que a pesquisa foi realizada. Isso, inclusive, já havia sido observado em outra pesquisa, e pode ser um tema interessante para ser abordado por trabalhos futuros.

metodológicas do campo da antropologia política para pensarmos as questões sobre os vínculos e trânsitos dos sujeitos estudados. Este método permite:

[...] explicar como os atores sociais compreendem e experimentam a política, isto é, como significam os objetos e as práticas relacionadas ao mundo da política. A compreensão de grupos específicos, em circunstâncias particulares, leva a comparações e diálogos com a literatura sobre contextos sociais mais amplos. Embora aparentemente simples, trata-se de uma proposta complexa de ser executada e que implica pelo menos dois pressupostos. O primeiro, de que a sociedade é heterogênea, formada por redes sociais que sustentam e possibilitam múltiplas percepções da realidade. O segundo, de que o “mundo da política” não é um dado a priori, mas precisa ser investigado e definido a partir das formulações e dos comportamentos de atores sociais e de contextos particulares. (KUSCHNIR, 2007, p.163)

Karina Kuschnir (2007) ressalta que a antropologia política se utiliza do método etnográfico para compreender a percepção de política dos atores a partir dos contextos nos quais estão inseridos. Nessa perspectiva, a compreensão de contextos circunscritos permite tentar compreender como indivíduos e grupos formam a sua interpretação sobre a realidade que estão vivendo. A perspectiva usada pela presente pesquisa tem como fundamento a ideia de que a ação dos indivíduos está sempre relacionada a um contexto. Compreender este contexto pode colaborar para explicitar os vínculos e trânsitos formados na trama de relacionamentos que os atores sociais participam. Partindo disso, a escolha pela construção das trajetórias dos conselheiros serve para tentar explicitar as bagagens que os indivíduos vão construindo ao longo de sua formação sociopolítica uma vez que compreendemos que essa formação vai sendo construída na medida em que esses indivíduos passam por várias instituições (associações, movimentos, igreja, partido etc.). Esse método de formação de trajetória também é utilizado por outras pesquisas que visam compreender os vínculos sociopolíticos desses atores (MISCHE, 1997; FELTRAN, 2006; SILVA e OLIVEIRA, 2011; BOBADILLA, 2014; ROMÃO, 2014) e serviu de inspiração para pensar o nosso objeto de estudo.

Sobre a relação com o grupo pesquisado, é importante ressaltar que devido à pesquisa ter sido realizada no conselho desde 2010 e o frequente estabelecimento de diálogos com os sujeitos que participavam e participam ali, esse contato fez com que, algumas vezes, os conselheiros me identificassem como pertencente ao grupo. Ao que parece, os sujeitos sociais vão estabelecendo vínculos e construindo identidades uns com os outros. Da mesma forma que os conselheiros constroem sua identidade a partir dos espaços que frequentam e com os atores com quem dialogam, talvez possamos dizer que a

interlocução entre pesquisador e o pesquisado seja formadora de reconhecimentos mútuos e de identidades performáticas. Isso significa que a interação é própria do universo social, de modo que os atores envolvidos estão em um processo dinâmico de relações. Como diria Bruno Latour, o estudo de fenômenos sociais precisa destacar tal dinamicidade.

[...] uma das maneiras de realçar essa diferença é dizer que agregados sociais não são objeto de uma definição ostensiva – como copos, gatos e cadeiras, que podem ser apontados com o indicador –, mas apenas de uma definição performática. São feitos pelos vários modos que lhes dão existência (LATOUR, 2012, p. 59)

Uma vez que pesquisado e pesquisador estão em relação, é compreensível que seja construída uma via de mão dupla, na medida em que ocorram trocas mútuas de repertórios e informações. A percepção por parte dos meus interlocutores no conselho de que eu fazia parte daquele espaço diz à identificação de que nós compartilhávamos um valor sobre o projeto participacionista.

No desenvolvimento dessa pesquisa, eu recebi dois convites de conselheiros do CMSSP: um para participar como entrevistadora de um canal alternativo do conselho e outro para ser delegada na 18ª conferência municipal de saúde. O primeiro eu aceitei e o segundo resolvi recusar. O convite para participar como entrevistadora do canal teve relação com o fato de eu ter realizado entrevistas para esta pesquisa de mestrado, uma vez que minha função no projeto desse canal era entrevistar os conselheiros sobre temas relacionados às práticas do CMSSP. Esse canal foi organizado por dois conselheiros da comissão de comunicação do conselho, tinha como objetivo publicizar através de um canal no YouTube sobre qual é a função do conselho, quem pode participar, qual é a função de cada comissão no conselho, como as pessoas podem entrar em contato com o conselho. Assim, como esse canal começou a funcionar no período da organização da 18ª conferência, também foi possível gravar algumas entrevistas sobre a importância da conferência e das pré conferências. Essa participação foi voluntária e contribuiu tanto para o Conselho quanto para a pesquisadora, na medida em que possibilitou a divulgação do trabalho do Conselho e ampliou o leque de informações a respeito desse objeto de pesquisa.

Fui convidada para participar como delegada da 18ª conferência municipal para representar o Movimento Popular de Saúde. O convite foi recusado por conta de um conflito com o objetivo desta pesquisa, já que meu objetivo era observar as discussões que estavam ocorrendo nesse espaço e também devido ao fato de que, legalmente, para

participar de uma conferência, é necessário ter participado de alguma pré-conferência, o que não havia ocorrido.

A partir dessa experiência, parece pertinente levantar a discussão sobre a questão dos limites e fronteiras entre atores envolvidos numa pesquisa de campo. Como podemos pensar a relação do pesquisador e dos pesquisados? Como agir quando o pesquisador é interpretado como alguém pertencente ao grupo? Quais são os impactos desses vínculos? Estas questões merecem ser investigadas em trabalhos que se concentrem mais nos aspectos metodológicos dessas relações, mas contribuem para explicitar o processo de realização dessa pesquisa.

O dilema da representação e participação nas instituições participativas

Experiências investigativas, como a tese *Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo*, de Wagner Romão (2010), foi muito inspiradora para essa pesquisa, devido ao fato de ter inaugurado um campo de pesquisas empíricas sobre a necessidade de pensar as instituições participativas a partir da perspectiva de um imbricamento entre sociedade civil e sociedade política. Os resultados desse estudo produziram reflexões valiosas sobre a necessidade de relativizar a centralidade exacerbada dada a atuação da sociedade civil nos espaços de participação e verificar como, nesses espaços, existe uma forte presença de atores da sociedade política. Uma vez que,

[...] não é possível considerar o OP como uma estrutura fechada por uma redoma, em que os representantes da “sociedade civil” deliberariam sobre o orçamento público livre de pressões e de interesse políticos. A ação política e as disputas estabelecidas entre grupos e indivíduos não obedecem fronteiras institucionais. As estratégias de ocupação de espaços, do preenchimento de postos – sejam cadeiras nos conselhos de OP, sejam cargos nas prefeituras –, são permanentes nos que se refere à práticas política, em um processo constante de acúmulos de forças. (ROMÃO, 2010, p.153)

A partir dessa experiência, que leva em consideração os vínculos sociopolíticos dos conselheiros do orçamento participativo, a presente pesquisa busca verificar como esses vínculos sociopolíticos identificados poderiam aparecer no Conselho Municipal de Saúde de São Paulo.

O trabalho de Romão (2010), ao refletir sobre as relações dos conselheiros do OP, apontou para o duplo foco dos vínculos dos representantes daquele conselho: tanto os vínculos desses atores com instituições entendidas como da “sociedade civil”, quanto com instituições e práticas ligadas à “sociedade política”. Assim, o autor contribuiu com os questionamentos sobre as pesquisas normativas que dicotomizam a atuação desses representantes em duas esferas estanques: a social e a política. A pesquisa de Romão ajudou a desenvolver uma investigação que incluísse ambos componentes da vida do conselheiro, além de possibilitar, a partir das entrevistas realizadas pelo pesquisador, que o conselheiro declarasse seus vínculos com diversas instituições (movimentos, igrejas, associações, partidos políticos etc.).

Em nossa pesquisa, tentamos investigar como atores entendidos como próprios da democracia participativa, sociedade civil, se relacionam com atores, entendidos, como próprios da democracia representativa: como os partidos políticos.

Historicamente, os modelos de democracia representativa e participativa vêm sendo dicotomizados por uma abordagem político normativa sobre a melhor forma de ação democrática. Esses dois conceitos por marcarem diferenças significativas nas orientações e forma de organização acerca do papel da política e da interação entre cidadãos e Estado tendem a carregar uma disputa sobre o significado da política e da democracia em nossas sociedades. Essa disputa, muitas vezes, leva esses modelos a serem tratados como opostos.

Assim, embora referenciados na idéia de participação política, ambos os conceitos registram, com orientações diversas, dois modelos centrais de organização política democrática, quais sejam: o modelo da democracia representativa (R), ancorado na idéia de que as decisões políticas são derivadas das instâncias formadas por representantes escolhidos por sufrágio universal; e o modelo da democracia participativa (P), por sua vez, assentado na idéia de que compete aos cidadãos, no seu conjunto, a definição e autorização das decisões políticas. (LUCHMANN, 2008, p.139)

No caso do modelo da Democracia Representativa, sua organização é ancorada no processo eleitoral. Já no modelo de Democracia Participativa, estende-se as responsabilidades políticas aos cidadãos na vida pública, aumentando significativamente a sua participação e controle social nas deliberações públicas.

Os autores defensores da participação democrática para além do voto criticam o caráter instrumental da democracia representativa que enfatiza o aspecto reducionista do

mecanismo eleitoral. Para os críticos dessa perspectiva, a participação cidadã não deve se expressar apenas no momento do voto para eleger seus representantes, mas também na participação direta dos cidadãos na administração pública. Nesse sentido, as teorias participacionistas buscam uma recuperação da dimensão da soberania popular, próprios das democracias, ao combinarem pressupostos da democracia direta no interior da democracia representativa, com o objetivo de incluir os setores populares no debate político. Para importante teórica da participação, Corole Pateman (1992),

A teoria democrática participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia, pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou o treinamento social, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação. A principal função da teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico como no que se refere à aquisição de habilidades e de prática de procedimentos democráticos (PATEMAN, 1992, p.60).

Para a autora, a participação pode suprir as lacunas provocadas pela democracia representativa, sendo ela tanto educativa quanto politizadora, e capaz de promover um processo de conscientização individual e coletivo que possibilita o desenvolvimento da cidadania e a busca por melhorias sociais.

Entretanto, no processo de reflexão sobre a importância da participação como uma forma de revisar os problemas da representação, se torna necessário tomar cuidado para não produzir uma ruptura irreconciliável entre esses dois modelos. Principalmente, porque entende-se que mais do que se excluírem, democracia representativa e participativa se complementam (LUCHMANN, 2008).

Cumprir notar uma dupla abordagem sobre a relação entre democracia representativa e participativa. De um lado, há defensores da tese segundo a qual a democracia participativa surge para solucionar uma “crise da democracia representativa”. Do outro, essas duas formas democráticas são complementares. Nesse trabalho, adota-se o segundo posicionamento, isto é, que democracia participativa não visa substituir democracia representativa, mas ambas se complementam.

Segundo Lavalle e Vera (2010) as experiências de controle social, como os Conselhos gestores e Orçamento participativo, diluem fronteiras entre o que entendemos como participação e representação.

Una parte importante de los expedientes institucionales de control social apoyados en la innovaciones en cuestión propician y resguardan la intervención de actores colectivos que “hablan en nombre de alguien”. Para la teoría democrática, la actuación de los ciudadanos individuales que comunican sus preferencias y opiniones gracias a su presencia directa corresponde al conjunto de prácticas abarcadas por la idea de participación, las cuales difieren en un sentido fundamental de las prácticas en las que se habla en nombre de alguien. Por esto se hace necesario introducir la noción de “representación”. También se precisa extraer las consecuencias de tal operación para la “participación” y el “control social”. Mientras que la participación remite al ciudadano en su status político individualizado y a un acto de “presentación” de intereses y opiniones que en principio se exhibe a sí mismo de modo legítimo – gracias a la coincidencia entre el agente de esos intereses y opiniones, por un lado, y el sujeto del habla, por el otro – la verbalización de intereses y opiniones realizada por actores colectivos es siempre un “hablar en nombre de alguien” y, por eso, se constituye ineludiblemente como un acto de “representación”, cuya legitimidad no está dada de por sí, sino que depende del tipo de relación existente entre representantes y representados. Argumentamos que las expectativas del ideario participativo, sobre todo las más exigentes, solo parecen realizables como modalidades de representación política ejercida por actores colectivos – aquellos aludidos normalmente por la Idea de “sociedad civil” (LAVALLE e VERA, 2010, P. 23).

Assim como para Lavalle e Vera (2010), entendemos que a participação no controle social sobre o poder público, quando é exercido por atores coletivos organizados que representam uma base social – quer dizer, que “falam em nome de alguém” –, significa que existe uma participação mediada por práticas de representação. Assim, a própria participação da sociedade civil dentro dos novos espaços de diálogo entre sociedade e Estado, é investida de um caráter representativo, uma vez que o representante da sociedade civil dentro de um espaço de participação representa o interesse da sua base comunitária. Logo, estas duas formas (representação e participação) coexistem.

Essa reflexão, sobre como ocorre o processo de representação da sociedade civil dentro de espaços de participação, possibilita o desenvolvimento do questionamento sobre como a legitimidade da representação da sociedade civil é fundamental para pensar a autorização de atores coletivos organizados em dialogo com o Estado.

O debate sobre a legitimidade da participação abre uma chave para pensar questões sobre a democracia deliberativa. A democracia representativa é caracterizada por conferir

legitimidade a partir dos mecanismos eleitorais, já na democracia deliberativa, a legitimidade é dada pelo processo decisório. A democracia deliberativa defende que a legitimidade das decisões políticas resulta dos processos de decisão e que, orientados pelos princípios de inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum, permitem um reordenamento da lógica do poder tradicional. Segundo Luchmann (2010) a compreensão da combinação desses modelos participativos pode contribuir para pensar as experiências participativas no Brasil, uma vez que desde 1988 o Brasil se tornou um terreno fértil de combinação entre representação, participação e deliberação. Os espaços de participação passaram a possibilitar que de atores coletivos em diálogo com o Estado, pudessem participar do processo político decisório, a partir do controle social.

Mas, uma vez que os atores coletivos estão falando em nome de alguém, em nome das suas bases sociais, torna-se necessário falar da representação em espaços de participação. Assim, o debate sobre a construção de uma autorização da representação da sociedade civil em relação à base que possibilitou essa participação é fundamental.

O conceito clássico de representação se baseia na ideia de *accountability*, isto é, na necessidade de “prestação de contas” daquele que representa para com aquele que é representado. Tal conceito tradicionalmente, como ocorre no estudo de Pitkin, foi usado como referência para se pensar esses espaços de participação política, dentro da perspectiva da autorização. “O estudo clássico de Pitkin (1967) definiu representação política como uma relação que conecta representantes e representados. O representante tem legitimidade em função de mecanismos de autorização e prestação de contas que expressam tal relação” (ABERS e KECK, p.100, 2008).

Entretanto, segundo Abers e Keck (2008) esse conceito de representação não dá mais conta da realidade, pois, nos estudos sobre espaços de participação, não parece haver uma prestação de contas entre os representantes e sua base de representação. Ao invés disso, as autoras propõem que a representação se baseie mais num princípio de *advocacy*, no qual os representantes, por conhecerem os interesses de grupos determinados da sociedade, reivindicam o direito de advogar em prol das suas causas. Isso significa uma mudança radical no modo como se sustenta o controle, porque ao contrário do princípio da *accountability*, a legitimidade não se dá pelo princípio de autorização, através de eleições, ao contrário, essa legitimidade é diretamente fornecida pelos representados, uma vez que é reivindicada pelos representantes, pelo princípio de identidade. Lavallo e

Castelo (2008) caracterizam esse modo de representação como “presuntiva, ou seja, unilaterais por parte daqueles que as exercem e não autorizadas pelos beneficiários em nome dos quais são exercidas” (LAVALLE e CASTELO, 2008, p. 70).

Apresentação sobre as gerações de análises referentes as Instituições participativas no Brasil

Os mecanismos de participação popular como os conselhos gestores e orçamento participativo, são formas expressivas da institucionalização do controle social e da busca pelo compartilhamento da gestão pública entre Estado e Sociedade civil. A criação de tais espaços tem motivado uma série de pesquisas sobre os novos mecanismos de participação democrática.

Para compreender os estudos em relação as experiências de inovação democrática no Brasil, o pesquisador Marcelo Kunrath Silva (2011), dividiu essas pesquisas em três gerações. O entendimento dessas gerações de estudos sobre os espaços de participação ajuda a situar o lugar da nossa pesquisa nesse contexto.

A primeira geração de estudos sobre os novos espaços de participação teria ocorrido ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000, e se constituía numa tentativa de defender as Instituições participativas enquanto instrumentos para o alcance de determinados objetivos político-normativos subjacentes ao processo de democratização brasileiro. Houve, naquele momento, uma disputa pela construção do tema enquanto objeto científico legítimo, demarcando um espaço próprio perante outros campos mais consolidados e reconhecidos academicamente. O momento era de defesa, celebração e apologia da participação, e as pesquisas se voltavam para a importância do controle social, descentralização da administração pública, autonomia da sociedade civil, além dos estudos sobre os aspectos institucionais desses espaços. Formou-se nesse período uma agenda de pesquisa sobre as inovações democráticas no Brasil. (SILVA, 2011; TATAGIBA e BINKSTAD, 2011; ROMÃO, 2013).

Segundo Tatagiba e Binkstad (2011), na década de 1990, foi possível produzir um conhecimento sobre os desenhos institucionais e a dinâmica política interna sobre os espaços de participação. Essas pesquisas tentaram entender como os atores sociais, através dos seus repertórios de mobilização, conseguiram construir, junto com o Estado,

espaços deliberativos e consultivos de participação. Nesse momento, percebia-se uma importante mudança de concepção sobre o Estado, que deixava de ser visto apenas como um inimigo, como era encarado no período ditatorial, e passava a ser um possível parceiro na construção de uma sociedade democrática. Mas, essas mudanças só seriam possíveis através da cooperação entre Estado e sociedade civil. Vale lembrar que esse diálogo buscava ainda uma autonomia política, no sentido em que as lutas e reivindicações da sociedade não seriam contaminadas por interesses político-partidários. As questões que motivavam tais pesquisas investigavam, de modo geral, o que eram aqueles espaços, como foram constituídos, como funcionam, como ocorre o processo de representação da sociedade, e traziam uma esperança sobre quais avanços essa experiência ainda incipiente poderia trazer para a democracia.

Já a segunda geração de estudos data de meados dos anos 2000, quando os estudiosos passaram a observar os descompassos entre os objetivos político-normativos democratizantes que alimentavam o ideário participacionista e as suas expressões empíricas, buscando entender os efeitos dessas experiências. Assim, a partir desse momento, as pesquisas se voltaram para o esforço de avaliação dos resultados das experiências participativas sobre seus contextos institucionais e societários (FUKS, 2005, TEXEIRA e TATAGIBA, 2008, AVRITZER, 2010, MOURA et. al., 2011). Segundo Tatagiba e Binkstad (2011), nesse momento, foi promovido um giro analítico que dava centralidade na eficiência ou ineficiência desse modelo institucional de participação. No campo teórico, foram debatidas as questões sobre a democracia representativa e participativa, no campo empírico foi questionado a visão maniqueísta de uma sociedade civil capaz de defender um bem coletivo e um Estado opressor. Foram colocados sob o mesmo ângulo os atores da sociedade civil e do Estado e analisada a interação entre eles. Os resultados dessa investigação não foram nada animadores.

Ao lidar com esta investigação, Lavallo e Castello (2008) apontaram para a necessidade de se discutir o estudo das funções de representação política exercidas por organizações civis, os processos de reconfiguração da representação e a relação de ambas com as inovações democráticas participativas, assim como a conexão entre essas modalidades de representação e os eventuais mecanismos de *accountability*⁵ a elas associados. Esses

5 O *accountability* governamental implica justamente na obrigação de prestação de contas do governo à sociedade. Ele é tanto um valor político quanto um processo. Enquanto valor, a ideia de *accountability* está relacionada com o princípio da soberania popular, partindo da premissa de que o poder emana do povo, e este deve poder controlar os governantes. Enquanto processo, designa o efeito – a responsabilização – que se espera da atuação de um conjunto de mecanismos

autores apontaram ainda para a importância de se discutir a dupla face da *accountability*, ou seja, a importância de se investigar, não apenas as ações do Estado, mas também estudar os mecanismos de controle dos controladores. Isto é, na medida em que as instituições participativas possibilitam dar voz à sociedade civil perante o poder executivo. Cabe questionar se esse papel de prestação de contas ocorre tanto na relação do governo com os conselheiros, quanto na relação dos conselheiros com suas bases sociais, que eles visam representar.

Nesse momento, muitos estudos são categóricos ao indicar a heterogeneidade da sociedade civil e os limites dos espaços participativos enquanto ampliadores do acesso às tomadas de decisão. Enfatizaram-se indagações sobre: quem era essa sociedade civil que participava desses espaços? Em nome de quem falavam? Quais interesses possuíam? Como eram construídos os critérios de legitimidade da representação dessas lideranças? Quais os resultados dessa participação?

Nesse momento, a visão otimista sobre esses espaços cedeu lugar para uma visão pessimista, em que no confronto entre a teoria e a prática foi percebido que tais espaços de inovação participativa não estavam possibilitando uma partilha de poder entre governo e sociedade civil. Tais estudos começaram a adotar um tom de descrédito, ao passo em que se verificavam fragilidades nos resultados para os quais os conselhos foram pensados.

De forma geral, nos estudos sobre os conselhos gestores foram identificados vários problemas e dificuldades na partilha do poder, no diálogo, na legitimidade da representação e envolvimento partidário.

Dentro desse conjunto de argumentos que questionam a eficiência dos conselhos, também é criticada a influência dos partidos, que se manifesta através do posicionamento político e da militância dos conselheiros e da sua relação com o Estado. Essa relação entre conselho e partidos foi percebida como um enfraquecimento da autonomia desse espaço de participação, já que os mesmos foram pensados como uma alternativa às formas tradicionais de participação popular, como os partidos. Mas, para Abers e Keck (2008), é importante entender que

[...] mesmo que os conselhos não tenham correspondido ao previsto pelos modelos teóricos dominantes e, frequentemente, também às expectativas dos que neles participam, eles são intrinsecamente importantes como

institucionais que garantam o controle público sobre as ações governamentais – através das eleições e ao longo do mandato (OLIVIERI, 2010, p.17)

espaços de desenvolvimento do que Lane e Maxfield (1966) chamam de “relações fecundas” (*generative relations*) entre indivíduos que, de outra forma, não se relacionariam. Eles são importantes como fontes de novas práticas e de novos procedimentos e constituem-se em arenas para o debate e a tomada de decisão. (ABERS e KECK, 2007, p. 2008).

A partir dessas reflexões sobre os novos espaços de participação democrática, pode-se perceber uma complexificação das análises, em que a primeira geração de autores acreditava que esses novos fóruns de participação foram palco de importantes conquistas para o avanço da democracia no Brasil, enquanto a segunda geração acabava por destacar que existe ainda um longo percurso a ser construído em prol de uma participação de fato da sociedade civil na elaboração de políticas públicas.

Segundo Soraya Côrtes e Marcelo Kunrath Silva (2010), existem pelo menos dois posicionamentos vigentes no que se refere ao funcionamento desses fóruns participativos. O primeiro (FIORINA, 1999; PINTO, 2004; SKOCPOL, 1999) é cético em relação às possibilidades participativas que favoreçam a democratização da gestão pública ou aprimorem a implementação de políticas no sentido de torná-las mais eficientes. Para a autora, a raiz desse ceticismo pode ser encontrada em dois tipos de argumentos: na desconfiança em relação à legitimidade dos participantes e da constatação que os processos políticos nos fóruns seriam pouco democráticos. Já o segundo posicionamento, mais otimista (AZEVEDO e ABRANCHES, 2002; BOSCHI, 1999; COSTA, 1999; EVANS, 2003; FUNG e WRIGHT, 2001; JACOBI, 2002; SANTOS, 2001; SANTOS e AVRITZER, 2002; SCHNEIDER e GOLDFRANK, 2002), ressalta a democratização da gestão pública por tais mecanismos de participação. No entender desse segundo bloco de argumentos, interesses da população tradicionalmente excluídos do processo de decisão passariam a ser considerados na gestão de políticas públicas.

E, por fim, na terceira geração desses estudos, o foco do debate das duas gerações anteriores – centradas na defesa ou na crítica da própria existência das instituições com base em determinados parâmetros normativos – é alterado. Passa-se a analisar não o sucesso ou o fracasso dos novos espaços de participação, mas sobretudo o modo de funcionamento de tais espaços, dentro da complexidade das relações entre atores sociais e políticos. São analisados de forma sistemática os próprios processos e resultados produzidos pela implementação de instituições participativas em diferentes setores de políticas públicas (SILVA, 2011).

Ou seja, a terceira geração do campo de estudos das IPs parece transitar de um debate sobre a pertinência ou a importância das IPs – debate este em parte resolvido pela própria difusão das IPs e sua transformação em um dado inescapável da paisagem política brasileira – para uma análise dos efeitos desta difusão em termos dos processos de produção de políticas e de seus resultados (políticos, socioeconômicos, culturais etc.) (*ibid*, p. 234)

Ou seja, nesse momento, existe um deslocamento temático, em uma agenda de pesquisa cujo interesse se traduz numa tentativa de entender como se configura a interação dos atores sociais e políticos tendo como base as experiências dos espaços de participação.

Nesse trabalho, partiremos do pressuposto de que todas essas gerações são importantes para compreender como essas experiências vêm sendo interpretadas, mas torna-se fundamental revisar as abordagens normativas. Assim, verifica-se, diante de tal panorama, a necessidade de investigar melhor o que a literatura vem definindo como aspectos negativos sobre a influência da sociedade política nesses espaços. Devido ao fato de a dimensão político partidária ter sido incluída mais recentemente nessas análises (AVRITZER, 2009; ROMÃO, 2010), parece haver ainda uma lacuna de conhecimento nas ciências políticas no que concerne às influências de posicionamentos partidários em espaços de participação democrática, que tradicionalmente foram pensados como uma alternativa às formas de democracia representativa tradicional (TATAGIBA e BINKSTAD, 2011). Segundo Ferraz,

[...] os conselhos são considerados espaços de participação direta, principalmente em virtude da ausência de mediação dos partidos políticos no processo. Ou seja, a perspectiva como essas inúmeras experiências vem sendo analisadas tem sido a de ruptura com os mecanismos tradicionais de representação da democracia, principalmente a representação partidária/parlamentar. (FERRAZ, 2009, p. 195)

A questão que nos motiva irá se concentrar neste debate específico de inclusão dos partidos na análise dos espaços de participação. Ou seja, nos situa no debate que questiona as fronteiras entre sociedade civil e sociedade política. O dilema que se deseja investigar diz respeito à necessidade de se invisibilizar o envolvimento que os conselheiros, tradicionalmente entendidos como atores da sociedade civil, mantém com relação aos partidos, na medida em que os partidos são instituições compreendidas dentro da esfera da sociedade política.

A partir deste cenário de pesquisas sobre os espaços participativos, escolhemos fazer uma abordagem analítica que possibilitasse pensar os múltiplos vínculos que os conselheiros poderiam estabelecer no seu processo de formação enquanto militante. Lembrando que a

questão que nos motivou foi: como é possível uma participação em que indivíduos que possuem uma trajetória de formação cidadã complexa podem atuar em espaços de inovação democrática e não possuem ideologias político-partidárias? A partir da hipótese de que os fóruns de participação são compostos por pessoas que têm diversas vivências ao longo de sua formação enquanto militantes, (como em associações de bairro, igrejas, sindicatos, partidos). Buscamos entender: como tais vivências aparecem na trajetória dos conselheiros e como as diferentes instituições (político e sociais) em que eles transitam influenciam na sua atuação política? O importante nessa reflexão é entender a ideia de trânsitos, ou seja, a ideia de que, em sua formação, os indivíduos possuem vários papéis ao mesmo tempo. O ator social é parte da militância da igreja, do movimento social, do partido político e também atua dentro de uma instituição participativa. Nesse cenário, nos apoiamos na abordagem teórica sobre “filiações múltiplas” desenvolvido pela autora Anne Mische, (1997).

Mische (1997), ao estudar grupos de jovens no Brasil, encontrou a intersecção de múltiplas redes de relações e filiações. O que acarretaria em um imbricamento de relações e trânsitos de um mesmo ator em diversos espaços que contribuiria para sua formação enquanto militante. E essas múltiplas relações eram possibilitadas justamente pela capacidade das lideranças de se conectarem diferentes grupos e organizações a partir de seus múltiplos interesses. A estes diversos vínculos, dá-se o nome de “filiação múltipla”. Para a autora, os militantes, ao transitarem entre vários grupos, conferiam maior complexidade à sua atuação, ao mesmo tempo em que incorporavam, em suas trajetórias, novos saberes e expertises conquistados nessas interações. Mische destaca esse impacto mútuo dos atores, resultante da múltipla filiação sobre os indivíduos e sobre os grupos aos quais eles pertencem⁶.

A partir dessa abordagem teórica, nessa pesquisa, adotaremos a premissa de que os indivíduos possuem “filiações múltiplas”, trânsitos e multitrajetórias. Assim, a partir do trabalho de campo, pretende-se identificar tais trânsitos e multitrajetórias entre os conselheiros da sociedade civil do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo. Entendemos aqui que as relações entre conselheiros, movimentos sociais e partidos, não estão separadas. Ou seja, partindo da premissa segundo a qual é possível existir meios de interação dos conselheiros em espaços que não possuem fronteiras rígidas entre sociedade

⁶ Retomaremos essa reflexão no terceiro capítulo desse trabalho.

civil e sociedade política, pesquisamos as trajetórias de formação política dos conselheiros.

Os capítulos deste trabalho estão organizados da seguinte forma:

No primeiro capítulo, mostraremos que o Conselho de Saúde de São Paulo é fruto das relações entre atores envolvidos no processo de reabertura democrática. Na reconstituição do contexto histórico deste período, perceberemos a origem comum entre movimentos sociais e o Partido dos Trabalhadores. Essa origem comum irá ajudar a perceber o trânsito entre atores que estão ao mesmo tempo vinculados a ambas as esferas. Isto irá nos ajudar a questionar as fronteiras desenvolvidas sobre os conceitos de sociedade civil e sociedade política. Neste capítulo também faremos uma breve reconstituição do contexto histórico e político nos quais os ideários participacionistas foram criados, tentaremos descrever o contexto geral em que a discussão sobre participação se insere e explicar porque o ideal de participação se torna tão importante. Evidenciaremos ainda que foram muitos os atores envolvidos no processo de constituição do ideário participacionista. Além disso, também será tratado o modo como as mobilizações do período contribuíram para a inclusão de princípios participativos na Constituição Federal de 1988.

No segundo capítulo, será estudada a forma como a institucionalização da participação se concretizou. Uma vez que a Constituição só serviu para a formulação de princípios básicos para a participação da comunidade na gestão pública, a institucionalização da participação dependeu da inclusão de princípios participativos em leis orgânicas estaduais e municipais. As leis orgânicas muitas vezes estiveram relacionadas às lutas dos movimentos sociais e populares, e também às vontades políticas dos governos locais. Tais condições foram trazidas para que se entenda o contexto de formação do CMSSP. Busca-se entender, desse modo, como a participação passou de um princípio presente na constituição para a materialização de novos espaços de participação e quais leis específicas criam o CMSSP. Finalmente, nesse capítulo será caracterizado o CMSSP, suas funções, organização, funcionamento, e controvérsias sobre a defesa sobre a autonomia nesse espaço.

No terceiro capítulo, analisamos o discurso presente em parte da literatura especializada sobre a questão da autonomia da sociedade civil e dos movimentos sociais em relação aos partidos políticos. A relação desse discurso com a desconfiança nos atores políticos tradicionais. Além disso, apresentaremos uma reflexão sobre como as multitrajetórias e

diferentes trânsitos dos militantes influenciam na sua atuação política dos conselheiros. O desenvolvimento da perspectiva das filiações múltiplas se tornou basilar para pensar as trajetórias de formação sociopolíticas dos conselheiros.

No quarto capítulo, apresentaremos o perfil das multitrajetórias de formação dos conselheiros da sociedade civil, no Conselho de Saúde do Município de São Paulo, e contrastaremos tal trajetória com o discurso da autonomia dos atores da sociedade civil em relação aos partidos políticos. Nesse capítulo, também serão comparadas as relações daquele conselho com o governo municipal nos mandatos do prefeito Gilberto Kassab, de 2010-2012, e o do governo Fernando Haddad, de 2013-2015.

1. A contribuição do Movimento Popular de Saúde de São Paulo para a constituição de uma sociedade civil atuante e a formação do ideal participacionista no Brasil

Nesse capítulo, iremos relacionar o contexto de surgimento dos movimentos sociais e do Partido dos Trabalhadores (PT). Neste gesto, perceberemos que os atores que estão envolvidos em um, muitas vezes, também estão envolvidos no outro. Assim, para entender os pontos de conexão entre sociedade civil e sociedade política, apresentaremos a origem em comum dessas duas esferas, dado que os atores que participam de uma delas também podem participar da outra, e muitas vezes atuam nas duas frentes, de modo a questionar a delimitação normativa e apriorística⁷ entre estes dois campos (CARDOSO, 1994; FILOMENA, 2006).

A construção do projeto participacionista no Brasil teve muitos agentes (TEIXEIRA, 2013). Nesse trabalho, daremos destaque a dois deles: o movimento popular de saúde e o Partido dos Trabalhadores. Os vínculos entre eles estiveram associados às lutas pela ampliação da participação popular no Brasil e também em São Paulo. Assim, faremos o exercício de tentar compreender o contexto de surgimento desses atores, o que ajudará a compreender a origem do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo, porque um é consequência do outro.

Assim, nesse trabalho, também amplificaremos as reflexões que relacionam as instituições participativas e suas articulações com a sociedade política. Ao contrário de reforçar o discurso normativo sobre a separação entre as esferas sociais e políticas, questionamos o pressuposto de que a atuação da sociedade civil em espaços de participação poderia ser autônoma, ou seja, desvinculada de atores entendidos como próprios da sociedade política, como partidos e membros de governos. A perspectiva que adotamos indica que existem muitos mais vínculos e trânsitos entre atores da sociedade civil e sociedade política do que separação eles (ROMÃO, 2010; TATAGIBA e BLIKSTAD, 2011; TEIXEIRA, 2013).

⁷ Essa delimitação e segmentação entre as esferas foi oriunda de alguns estudos da ciência política, como mostra a Ruth Cardoso (1987), ao dizer que muitos cientistas sociais tendiam a trabalhar os movimentos sociais como formas espontaneístas de organização que se oporiam ao Estado. Nessa perspectiva, parte dessa delimitação normativa foi fruto da própria Academia e pesquisadores.

Entendemos que a suposta necessidade de separação entre esses atores faz parte de uma tentativa de construção de identidade e de uma busca conceitual que a represente. Várias diferenças organizacionais entre movimentos sociais e partidos políticos são notórias. Por exemplo, diferente dos movimentos sociais, um dos objetivos principais de um partido político é inserir-se na disputa eleitoral. Entretanto, é possível que existam interesses em comum entre essas esferas organizativas, pois ambas também buscam organizar as demandas sociais frente ao Estado. Ou seja, tanto os atores que formam os movimentos sociais quanto os partidos políticos podem possuir uma mesma base de formação.

Partidos e movimentos são categorias empregadas para explicar um tipo de ação, mas dentro de tais esferas de atuação estão atores que possuem uma “vida de militância múltipla”. Eles transitam em muitos espaços na sociedade, formando sua bagagem intelectual e política a partir das diferentes esferas em que estão inseridos. O indivíduo que participa do movimento social pode, por exemplo, ter começado sua trajetória política na escola, se envolvido com ações da igreja, dos sindicatos, além de possuir uma predileção ou filiação partidária. Todas essas filiações constituem o seu repertório político, de modo que pensar estas esferas separadas é desconsiderar as interseções e trocas entre elas. Desse modo, destacar os trânsitos entre esses atores pode nos ajudar a relativizar a necessidade da autonomia entre os espaços.

A seguir, traçaremos brevemente o contexto de surgimento dos movimentos sociais. O marco de formação dos movimentos sociais no Brasil adotado neste trabalho é a década de 1970, momento em que a luta pela reabertura democrática e por melhores condições de vida eram fundamentais no Brasil. Vários atores participaram desse processo: as associações de bairros, grupos de mães, sindicatos, comunidades eclesiais de base (CEBs) e partidos de esquerda. Naquele momento, as reivindicações locais impulsionadas por esses atores, alcançaram algumas conquistas sociais básicas, como asfalto, postos de saúde, escolas, dentre outras. Nesse período, o Estado era visto como o ente que poderia solucionar problemas materiais, mesmo que, por outro lado, tenha sido responsável pela supressão dos direitos dos cidadãos (DAGNINO, 2004; FELTRAN, 2006; BÓGUS, 2010).

A organização política dos movimentos sociais foi fundamental para pressionar o Estado autoritário pela reabertura democrática. Esses atores buscavam associar demandas mais imediatas com o projeto de construção da futura democracia brasileira. Por conta dessa

mobilização, foi possível incluir na Constituição Federal de 1988 alguns princípios que possibilitaram a participação da comunidade na máquina política, dando origem assim aos novos espaços de participação popular, pensados como fóruns que possibilitariam o diálogo entre Estado e sociedade civil. Existem muitas controvérsias sobre a efetividade desses espaços e um dos questionamentos sobre sua eficiência está relacionado ao grau de autonomia que eles devem ter em relação aos partidos políticos.

Para que seja possível investigar a existência de uma atuação político partidária dos atores sociais dentro do Conselho de Saúde do município de São Paulo, faremos a seguir uma breve reconstituição do contexto histórico e político no qual os novos espaços de participação foram criados. Tentaremos responder às seguintes questões: Qual é o contexto geral em que a discussão sobre participação se insere? Por que a participação se torna relevante? Que atores estão envolvidos no processo de constituição do ideário participacionista no Brasil? Como a institucionalização da participação foi possível? Como a participação passou de um princípio presente na Constituição para a materialização de novos espaços de participação?

O contexto de surgimento dos movimentos sociais

Nos últimos trinta anos, tanto o Brasil quanto os demais países da América Latina, foram palco da decadência de regimes autoritários e do surgimento e ascensão de um conjunto de movimentos sociais que, além das suas reivindicações principais de inclusão social, reclamavam para si a condição de agentes políticos libertos das práticas e costumes vigentes até então. Esses movimentos criaram entre si identidades solidárias dispostas a lutar pelo reconhecimento dos direitos às diferenças, pela ampliação dos direitos políticos democráticos e pela inclusão das suas demandas na agenda dos Estados. Ao mesmo tempo em que procuravam romper com a tradicional prática latino-americana do clientelismo, tais iniciativas criavam uma nova cultura política em que os atores sociais pudessem participar da vida política para além do envolvimento eleitoral, mas também em espaços de participação, em que a voz dos atores encontrasse uma maior ressonância (FILOMENA, p. 24, 2006).

No Brasil, os movimentos sociais⁸ estiveram cada vez mais presentes a partir do final da década de 1970 e início da década de 1980 (BOGUS, 2010; FILOMENA, 2006;

⁸ Entendemos movimentos sociais “como uma forma de ação coletiva sustentada, a partir da qual atores que compartilham identidades ou solidariedades enfrentam estruturas sociais ou práticas culturais dominantes” (ABERS e

TEIXEIRA, 2013). Naquele contexto, os movimentos sociais possuíam como objetivo imediato a busca por melhorias pontuais. Mas associado a essa insatisfação com condições básicas, existia também uma insatisfação política que era expressa nas lutas pela reabertura democrática. Neste sentido, o próprio processo de lutas pela reabertura democrática foi determinante para incentivar a organização política da sociedade civil brasileira.

Naquele momento, a solução para estas questões passava pela interlocução com o Estado, pois este era o detentor de um poder político capaz de atender àquelas reivindicações. Ao mesmo tempo, contudo, “o Estado sofria outro tipo de pressão: atender os interesses de grupos sociais preocupados com a criação e a expansão de condições gerais para a reprodução do capitalismo” (BOGUS, 2010, p. 31). Podemos perceber, portanto, que o Estado que desempenhava um papel dúbio e contraditório, ainda assim tinha um protagonismo no quadro em que surgiram e começaram a atuar os movimentos sociais.

Diante deste contexto de grandes contradições, tanto no nível micro quanto macro, esses atores sociais construíram a proposta de uma nova atuação política, atuação essa que possibilitaria uma intervenção direta dos interessados. “Tais movimentos sociais foram apontados como possibilidades de constituição de uma ordem política alternativa, que deslocava o polo político do Estado para a sociedade civil” (MARTINS, 1989 *apud* BOGUS, 2010, p. 33).

A ênfase na atuação da sociedade civil iria intensificar-se nos anos seguintes. A atuação dos movimentos sociais, muitas vezes, foi interpretada como a forma de participação mais efetiva para o combate e redução dessas desigualdades sociais. Segundo Bógus (2010):

[...] a sociedade civil tem, em si mesma, uma capacidade ativa no sentido de se organizar autonomamente contra a tradição autoritária, especialmente o regime autoritário. Impulsionados por essa premissa, e em espontânea rebeldia contra tal carga autoritária, eis que surgem os novos movimentos sociais para, como novos sujeitos coletivos autônomos e independentes, protagonizarem a possibilidade de transformação das relações capitalistas de produção (BÓGUS, 2010, p. 32-33).

Podemos perceber, diante da citação acima, que parte da literatura deu um grande destaque aos movimentos sociais como se apenas estes atores tivessem intrinsecamente o

BULOW, 2011, P.53). Essa definição é compartilhada por autores associados à literatura dos “novos movimentos sociais”, como Touraine (1981, p.26), Melucci (1989, p.57), e também por aqueles ligados à chamada *Teoria do processo político*, como Tarrow (2009[1994], p. 21).

papel de promover grandes transformações sociais (LAVALLE, 2003). Desta forma, foi constituída uma visão maniqueísta segundo a qual a sociedade civil teria como função primordial a constituição de uma autonomia para combater as injustiças e desigualdades produzidas pelo Estado, na medida em que este não representaria os interesses sociais. A importância dada aos movimentos sociais foi reforçada pelo seu papel central nas lutas pela reabertura democrática e pela formulação da Constituição Federal de 1988. Tal constituição foi gestada tendo como foco a busca tanto pela dignidade humana, quanto por princípios que ampliassem a participação popular na gestão pública. Assim, durante a elaboração da Constituição de 1988, inúmeros grupos da sociedade civil trabalharam na preparação da carta magna e coletaram por volta de meio milhão de assinaturas, demandando a criação de mecanismos para uma democracia participativa (COELHO, 2007).

O processo constituinte é o momento em que emergem as reivindicações dos movimentos sociais pela participação popular [...]. Participação aqui significa tomar parte no governo da sociedade; importa em dividir assento nos espaços de definição das políticas públicas; significa questionar o monopólio estatal como gestor da coisa pública; implica reconhecer que interesses antagônicos podem ser legitimamente expressos como objeto de disputas; envolve a possibilidade de competir, publicamente, pela prevalência, no plano político, dos próprios interesses; compreende o direito de ser ouvido e de ter a opinião efetivamente considerada nos centros de poder governamental (DIAS, 2007, p. 47-48).

Dessa forma, a partir da organização dos atores envolvidos no processo de reabertura democrática, foi possível incluir na Constituição de 1988, princípios que legitimam a participação popular.

O parágrafo único do art. 1º dispõe: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição”. São amplas as possibilidades de participação consignadas naquele texto, de que são exemplos o “sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular no processo legislativo, bem como a participação em múltiplos conselhos públicos (COELHO, 2007, p.79).

Assim, a mobilização popular desse período possibilitou que suas reivindicações fossem atendidas no “projeto de democracia” esboçado pela Constituição. Esse é um marco fundamental para essa pesquisa, pois tais mobilizações possibilitaram uma transformação na estrutura legal sobre participação no Brasil. Até 1988, o Brasil havia passado por longos períodos históricos em que os cidadãos brasileiros não tinham direito de participar ativamente da vida política (MOISES, 2013). Mesmo em períodos democráticos anteriores à ditadura, sua participação era restrita ao voto, que sequer alcançava uma

ampla parcela da sociedade. Com a Constituição de 1988, além da extensão do voto aos analfabetos e maiores de 16 anos, dentre outros, consagrou-se o princípio da ampliação da participação em novos espaços de inovação democrática. Dessa forma, a Constituição de 1988 representou uma grande conquista para os movimentos sociais, pois possibilitou a fundação do alicerce legal que promoveu o desenvolvimento de uma estrutura institucional abrangente para a participação dos cidadãos, que incluiu: conselhos gestores, ouvidorias públicas, conferências, orçamento participativo, fóruns, redes, dentre outros canais e mecanismos reguladores para a participação dos cidadãos.

Com a institucionalização da participação através dos mecanismos criados na Constituição de 1988, o foco dos estudos sobre participação social se deslocou dos atores, isto é, dos movimentos sociais, para o local em que a participação dos diferentes ocorria, isto é, os espaços participativos. Estes novos espaços ganharam destaque na ciência política, o que promoveu um deslocamento de abordagem dos movimentos sociais para o conceito de sociedade civil (LAVALLE, 2003; ABERS e KECK, 2008; TATAGIBA e BLIKSTAD, 2011). Durante muito tempo, foi muito relevante discutir o papel dos movimentos sociais, porque eles eram entendidos como os interlocutores legítimos das demandas sociais para com o Estado, no sentido em que eles figuravam como os principais interlocutores das demandas mais imediatas da população junto ao Estado. No entanto, com a institucionalização dos novos espaços de participação, como conselhos gestores, orçamentos participativos etc., o foco dos estudos⁹ passou a ser direcionado para os espaços de interação entre Estado e sociedade civil.

[A] definição da nova sociedade civil diante dos movimentos sociais permitia, a um só tempo, ampliar o leque de interlocutores e definir certa continuidade com o debate das duas décadas anteriores, atenuando as diferenças entre as posições conceituais que informaram a discussão nesses dois momentos (LAVALLE, 2003, p. 100).

Para Lavallo, a ideia de sociedade civil amplia a ideia de movimentos sociais, porque não é mais necessário focar em um ator, mas na miríade de atores que estão inseridos em um espaço. “Essa miríade de empenhos associativos constituiu o corpo do ‘novo associativismo civil’ e definiu seus traços principais.” (ibid.).

[...] o conceito da nova sociedade civil privilegiou aquelas com especial vocação para o fortalecimento do espaço público pela via da intermediação societária e da tematização pública de problemas de “interesse geral”. Por

⁹ Ver: Abers e Kerck, 2006; Tatagiba e Blickstade 2011.

outras palavras, a definição da nova sociedade civil abarca um amplo espectro de experiências associativas (ibid.).

Notamos que a mudança principal nos estudos em ciência política diz respeito à passagem de uma abordagem na qual as reivindicações não restringiam-se apenas ao atendimento de demandas pelo Estado, mas que se alterasse o padrão de ação dos atores sociais. Desse modo, pode-se dizer que foi instituído um “novo modo de se fazer política”.

Para el futuro de la democracia en el mundo, la proliferación de experiencias de innovación democrática es el fenómeno más sorprendente desde que los ciclos de las transiciones latinoamericanas y comunistas concluyeran sus fases más dramáticas que desembocaron en la alternancia del poder. En los últimos años se ha materializado en distintas latitudes un variado repertorio de iniciativas de innovación institucional, sin duda con capacidades muy desiguales; no obstante, a la manera de un “activismo institucional”, estas iniciativas vienen ampliando el horizonte de lo factible para la reforma de la democracia – para su “ampliación”, “profundización” o “democratización”, recordando algunos términos usuales en la literatura especializada (LAVALLE e VERA, 2010, p.19).

É nesse contexto em que o “ativismo institucional” se insere nos espaços participativos como nos conselhos de políticas públicas e orçamentos participativos, os quais são considerados as inovações mais surpreendentes desde os processos de reaberturas democráticas. Não obstante, depois de mais de trinta anos de atuação dessas experiências, existe uma literatura crítica ao funcionamento desses fóruns de participação. Um dos pontos centrais de tal crítica se refere à necessidade de separar atores da sociedade civil e da sociedade política. Segundo essa abordagem, esses espaços foram idealizados para suprir uma lacuna que a representação partidária/parlamentar por si só não conseguia atender, que é justamente uma participação democrática da sociedade civil que extrapola o momento do voto. Entretanto, como veremos no próximo tópico, as reflexões mais recentes sobre as instituições participativas e os espaços de inovação democrática criticam a abordagem que coloca os atores da sociedade civil como os únicos atores que devem atuar no processo de participação.

Outras abordagens começam então a ganhar relevância na literatura. Para elas, as idealizações sobre independência e autonomia dos atores que participam desse espaço são um tanto romantizadas, que na verdade, esses atores possuem vínculos e laços prévios com redes de militância que lhes permitem adentrar nesses espaços e atuar a partir dessas relações firmadas e assim administrar pressões e apoios políticos. Assim, atores que até então não tinham sido considerados como “próprios” dos espaços de participação (como os partidos) passam a ser identificados não como atores que indicam um retrocesso em

tais espaços, mas como um dos atores que podem possuir interesses e estabelecer vínculos nesses fóruns através dos seus militantes. (ROMÃO, 2010; TATAGIBA e TEIXEIRA, 2005).

A formação do ideário participacionista no Brasil

Para ajudar a refletir sobre os espaços de participação, apresentaremos a seguir um breve histórico da formação do ideário participacionista no Brasil. Assim, poderemos notar que o ideal participativo foi construído por muitos atores (movimentos, Estado, Academia, partidos). No entanto, existe uma tendência a tomar os novos espaços de participação como resultado apenas das lutas da sociedade civil emergente. Para contestar essa tendência, precisamos trazer à tona a participação de outros atores que estiveram presentes no processo de transição democrática. Assim, talvez possamos entender melhor os trânsitos entre sociedade civil e sociedade política, especialmente no caso específico da interação entre os movimentos sociais e o Partido dos Trabalhadores (PT).

A sociedade civil e a sociedade política possuem grande importância para a formação do projeto de democracia no Brasil. Os diversos atores envolvidos em movimentos sociais, populares, igreja, sindicatos, academia e partidos políticos (em especial, o Partido dos Trabalhadores – PT) contribuíram para a consolidação deste projeto. Para entender a formação do ideário participacionista no Brasil, partimos da tese, *Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)*, de Ana Claudia Teixeira (2013), na qual a autora afirma que o projeto político participacionista no Brasil foi gestado por muitos atores, por uma sociedade civil organizada, pelo PT, pela Academia e pelos governos. Segundo Teixeira, as pesquisas sobre participação cometem um erro quando “[...] isolam a ‘sociedade civil’ da ‘sociedade política’, porque olham para uma ou outra de forma analiticamente separadas. Ou seja, a tendência tem sido olhar para os governos e depois para as características da sociedade como duas variáveis independentes.” (Teixeira, 2013, p. 10).

Nessa mesma linha de reflexão, Wagner Romão (2010) em sua tese, *Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo*, nos ajudou a refletir sobre a importância de incluir nas análises as dinâmicas sociopolíticas em espaços de participação. O autor, ao estudar a experiência do Orçamento Participativo em Osasco,

questiona a centralidade que a literatura tende a fazer sobre a sociedade civil e propõe rever as dinâmicas político-partidárias nesses espaços, o que acaba contribuindo para a análise sobre a sociedade política. Para Romão,

Esta revisão nos levará a identificar nas dinâmicas sociopolíticas que relacionam os constituintes da *sociedade política* – os partidos políticos e os governos – os principais parâmetros para a compreensão do orçamento participativo, que também poderão ser de utilidade para a investigação sociológica de iniciativas similares no campo da participação dos cidadãos [...] (ROMÃO, 2010, p. 14)

Desse modo, também entendemos que pensar o projeto de ampliação da participação popular sem pensar na complexificação da participação e de todos os atores envolvidos é promover um erro normativo. Nesse sentido, a perspectiva a ser adotada aqui colabora para uma crítica à literatura sobre as instituições participativas que enfatiza as contribuições da sociedade civil em detrimento da sociedade política (FILOMENA, 2006, AVRITZER, 2009; ROMÃO, 2010; TEIXEIRA, 2013). Entretanto, vale ressaltar que para essa literatura, as imbricações entre sociedade civil e sociedade política – não quer dizer que não existam diferenças entre essas esferas, mas o argumento central é que para romper com estas dicotomias e compreender justamente as ações daqueles que, fazendo parte de comunidades políticas, atuaram filiados ao mesmo tempo tanto à sociedade civil quanto à sociedade política, provocando ecletismos, e alterando os distintos lugares por onde passavam (partidos, governos, movimentos, Academia, Estado, etc.) (TEIXEIRA, 2013, p. 142)

De acordo com Ana Claudia Teixeira (ibid.) o próprio projeto participacionista no Brasil é um projeto de esquerda. Essa ideia é importante para entender a aproximação do papel dos movimentos sociais, sua relação com os partidos políticos e a contribuição desses atores para a institucionalização de espaços de participação como os conselhos gestores e orçamentos participativos. Ao entendermos os pontos de contato dos atores sociais e políticos, percebemos como eles, desde a sua origem, se influenciaram mutuamente.

Segundo Teixeira (2013) existem três abordagens predominantes sobre a formação do ideário participacionista no Brasil. São elas: a) Nos anos 1975 – 1990 – predominou o conceito da “participação como emancipação”; b) Nos anos 1991 a 2002, o termo que predominou foi o de “participação como deliberação”; c) Nos anos de 2003-2010 – “participação como escuta”. Para nossos objetivos, utilizaremos as duas primeiras fases como pontos de referência para pensar a formação do ideário participacionista.

Nos anos 1975 a 1990 predominou o conceito da participação como emancipação, quando ocorreu uma forte interação entre os movimentos populares e partidos ligados aos trabalhadores. A ideia de emancipação visa nomear as ideias, valores e apostas associadas à participação no período. O substrato que nutriu esse imaginário adveio das experiências de educação popular, Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), núcleos do PT, conselhos populares. O que se destaca nessa visão é a ênfase na participação como educação para a cidadania, associada a uma ideia de poder popular que ativa e expressa conflitos visando à transformação social. Por dentro da sociedade civil, na Teologia da Libertação da Igreja Católica, nos grupos de educação popular influenciados por Paulo Freire, e em várias organizações não governamentais; o ideário da participação – às vezes com cores e matizes diferentes – também esteve bastante presente, reforçou e ao mesmo tempo refratou as experiências vindas dos partidos de esquerda, em especial do PT. Estes encontros produziram um fértil caldo de cultura que disseminou os primeiros ideais de democracia participativa (TEIXEIRA, 2013).

A grande bandeira desse momento foi a luta contra a ditadura. As Comunidade Eclesiais de Base (CEBs) e a Frente pela Educação Popular foram fundamentais para formar as raízes da utopia participativa e para estabelecer a relação entre partido e movimento. Não é à toa que Eder Sader, no fim dos anos 1980, identifica como uma das principais matrizes discursivas do associativismo e do que seria futuramente o PT as matrizes da Igreja Católica. Como afirma Doimo (1995), igreja popular, educação popular, comunicação popular, dinâmica de grupo e pesquisa participante foram atividades e práticas que contribuíram para a constituição do *ethos* do movimento popular (TEIXEIRA, 2013, p. 27).

Nesse período, além do fortalecimento dos movimentos sociais e de suas reivindicações, é necessário entender a relação desses atores com o Estado. Esse último, era visto como o inimigo, aquele que não conseguia atender as necessidades das camadas mais vulneráveis da população. Como vimos, esse grupo precisava se organizar para buscar seus direitos que estavam sendo suprimidos. Assim, a princípio, as principais demandas dos movimentos (associações de bairro, grupo de mães, igreja) se organizavam em torno de demandas locais, reivindicações por infraestrutura básica como asfalto, postos de saúde, escolas e não viam por parte do Estado respostas satisfatórias às suas demandas.

Dessa forma, na década de 1970 se intensificaram as críticas ao Estado. O que iremos perceber é que quando, no período seguinte à redemocratização, espaços de participação foram institucionalizados, a forma de atuação da sociedade civil junto ao Estado mudou.

O Estado, que antes era visto como um inimigo, em certa medida, passou a ser visto como um parceiro para a construção de políticas públicas.

Por sua vez, a participação, que antes era vista como emancipação, passou a ser vista como deliberação, no sentido em que somente através do diálogo com o Estado e com o compartilhamento da gestão pública, é que a sociedade civil poderia conquistar parte de suas demandas. Entretanto, a percepção de mudança em relação aos conflitos com o Estado, não quer dizer que eles deixaram de existir, mas que a aposta de lutas por dentro do Estado ganharam relevância.

Segundo Romão e Martelli (2013), se na década de 1970 existia uma forte crítica ao Estado e aos sistemas representativos, num momento posterior passou-se a se discutir a transição dos sistemas autoritários para os democráticos e o potencial democratizante da sociedade civil nos processos de transição. A década de 1980 corresponde ao período de recolhimento das ditaduras militares na América do Sul. Intensificou-se naquele momento a análise dos processos de transição para a democracia. Predominavam, então, trabalhos comparativos e analíticos sobre os diversos processos de transição, baseados na ideia de que, nas democracias nascentes ou ressurgidas, o que importava era que as instituições democráticas estivessem em pleno funcionamento (eleições periódicas, parlamento relativamente autônomo, sistema de justiça independente do poder executivo, para citar apenas algumas).

Até aqui percebemos que os movimentos e os partidos políticos foram entendidos como atores importantes no processo de reabertura democrática. Sendo o Partido dos Trabalhadores, devido à especificidade da sua formação e relação com as bases sociais, um dos atores que ganhou destaque nesse período. Por esse motivo, cabe abrir um parêntese para entendermos como o partido político pode ser caracterizado nesse trabalho.

Para Ângelo Panebianco (2005), os partidos devem ser entendidos como organizações complexas. Como organização, os partidos são sistemas autônomos, e devem ser analisados a partir das suas dinâmicas internas e externas. Para ele, os objetivos dos partidos não podem ser predeterminados. Eles são constituídos a depender do contexto e dos atores que estão envolvidos em sua organização e podem existir tantos objetivos quantos agentes existirem dentro dessa organização. Contudo, existe algo que diferencia os partidos de outras organizações voluntárias: eles se distinguem pelo ambiente específico no qual desenvolvem uma “atividade específica”.

[...] somente os partidos atuam na arena eleitoral disputando votos. Isso permite distinguir os partidos por uma atividade (relacionada a um ambiente específico) que não compartilham com nenhum outro tipo de organização, deixando em aberto o problema dos eventuais objetivos (PANEBIANCO, 2005, p.11)

Segundo Maria do Socorro Braga (2010), a partir da análise dos partidos enquanto organizações que possuem a atividade específica de “estruturar a arena eleitoral” e a competição partidária, são os partidos que estruturam o programa partidário que irão nortear a agenda da campanha eleitoral. São eles que escolhem entre seus filiados os candidatos a todos os cargos eletivos em um determinado processo eleitoral. Além disso, articulam as estratégias coligacionistas e chapas que deverão compor essas dinâmicas de competição para os poderes executivos e legislativos. Também distribuem recursos públicos e privados entre seus candidatos, negociam apoios de setores sociais e grupos de interesse às campanhas, fiscalizam o processo, entre outras atividades necessárias à realização de eleições.

Os partidos, ao realizarem funções tão fundamentais para a democracia, tornam-se atores com grande poder. Segundo Panebianco (ibid.), ao partirmos do pressuposto que é necessário entender os partidos como organizações, é importante perceber que em instituições complexas, o jogo de poder é sutil, fugaz e frequentemente ambíguo. A ambiguidade do fenômeno explica as dificuldades encontradas por muitos estudiosos dos partidos em defini-lo. Para ele, é importante colocar no centro dos estudos sobre os partidos a dimensão do poder organizativo, que explica o funcionamento e as atividades organizativas, sobretudo em termos de alianças e conflitos pelo poder em diferentes agentes que compõem a organização. Para o autor, as organizações também são instrumentos para plasmar o mundo de acordo com os desejos de quem as comanda. Quem controla uma organização tem um poder superior àquele que não pode exercer um controle análogo. Além disso, os partidos possuem características que são constituídas pelo contexto histórico que são formados, pela divisão interna do trabalho dos seus membros, de coordenação dos diferentes setores, de relação desse ator com as arenas de poder que estão inseridos. Assim, o autor entende que o poder organizativo dos partidos pode ser entendido como uma “relação de troca”.

[...] o poder é relacional, assimétrico, mas *recíproco*. Manifesta-se numa “negociação desequilibrada”, numa relação de troca desigual, em que um agente ganha mais do que o outro. Sendo uma relação de troca, ou melhor, manifestando-se por meio dela, o poder nunca é absoluto, os seus limites estão implícitos na própria natureza da interação. [...] Em outras palavras,

a relação de poder entre um líder e seus seguidores deve ser concebida como uma relação de troca desigual, na qual o líder ganha mais do que os seguidores, mas, apesar disso, deve dar algo em troca. O êxito das negociações, das trocas por sua vez, depende do grau de controle que os diferentes agentes têm sobre determinados recursos, definidos por Crozier e Friedberg como os *atouts** do poder organizativo (ibid., p. 45)

Ao entendermos os partidos políticos como organizações complexas, notamos que a sua análise exige uma atenção tanto para os fatores internos quanto externos da sua atuação. No que diz respeito ao aspecto interno, é importante compreender que os partidos surgem em um determinado contexto histórico e que entender esse contexto é fundamental para entender sua dinâmica interna. Além disso, apesar de se saber que os partidos possuem objetivos e ideologias, seria infundada a suposição de que tais objetivos podem ser determinados *a priori* e que não mudam com o tempo. Entendemos que a depender do ambiente em que estão inseridos e dos interesses dos agentes que estão envolvidos na sua constituição, os objetivos partidários podem mudar bastante. Essa mudança também pode ser percebida nas disputas por poder que ocorrem internamente e externamente a essas instituições.

Esses pressupostos contribuem para explicitarmos como caracterizamos um partido e, com isso, entendermos a atuação dos partidos no processo de reabertura democrática e suas contribuições na construção dos ideários participacionistas no Brasil. Entretanto, nesse trabalho, trazemos a discussão dos partidos a partir da abordagem do militante partidário e não da organização partidária. Mas esse recorte não dispensa que sejam apresentadas as especificidades do partido.

Assim, continuando as reflexões sobre o contexto de redemocratização, vale lembrar que a origem do PT e a ênfase de suas prioridades para as questões sobre participação contribuem para a construção do ideário participacionista no Brasil. O PT, conforme descrito no seu Manifesto de Fundação, foi resultado, em certa medida, do cenário brasileiro vigente no início da década de 1980, quando vários movimentos populares, organizados no final da década anterior, somaram esforços, não apenas para reivindicar as suas demandas, mas para obter o direito à organização e à liberdade política. Cezar Filomena (2006, p. 22) destaca que desde o manifesto de sua fundação.

o partido dos trabalhadores está intimamente ligado “à luta contra a Ditadura Militar” e representa na sua gênese a “confluência de três grandes correntes”: a dos sindicalistas; a das comunidades de base e a dos movimentos populares ligados à Igreja Católica; e da esquerda que vivia na clandestinidade (DIRCEU, 1998, p. 9-11). Visão compartilhada por

Krischke referindo-se a Sader, quando este diz que o PT representou a reestruturação de diferentes “matrizes discursivas” (da igreja, dos sindicatos e da esquerda) que se “entrecruzaram, em mútua fertilização, na formação participativa dessa nova geração de trabalhadores” (FILOMENA, 2006, p.123)

Essa confluência entre atores sociais e políticos não quer dizer que essa interação não foi conflituosa. Os movimentos sociais e a própria sociedade, durante o período ditatorial, foram muito críticos com relação ao Estado e às instituições políticas tradicionais como os partidos políticos.

[...] os movimentos sociais “elegeram” o Estado como seu único interlocutor, desprezando a intermediação dos partidos políticos, em virtude das características clientelistas dos partidos políticos no Brasil, do seu caráter e, sobretudo, pela fragilidade da instituição. No entanto, foi neste cenário que nasceu o PT. Com grande inserção nos movimentos sociais, a maioria dos seus quadros veio destes movimentos: sindicalistas, grupos de esquerda alojados no Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e, na Igreja, especificamente na ala progressista, as CEBs. Como já dissemos, os movimentos sociais exerciam o papel de canalizador das demandas diretamente ao Estado, sem o “intermediário” político, no caso o parlamentar. O PT convivia com essa contradição: por um lado, um partido político legal, participando de eleições; de outro lado, dentro das próprias forças que o formaram havia extrema desconfiança em relação aos representantes políticos, dando-se maior importância à forma de organização popular direta na administração pública. (COUTINHO, 2013, p.18)

As instituições partidárias eram alvo de fortes críticas dos movimentos sociais e populares. Entretanto, no processo de formação de um projeto democrático esses atores tiveram que aderir a um projeto partidário até mesmo por uma questão prática, a nova democracia que se instituía exigia a vinculação dos cidadãos brasileiros a um partido para que eles escolhessem seus representantes políticos.

Segundo Eder Sader (1989), o PT, devido à sua relação com as bases sociais, poderia ser considerado, naquele momento, como “meio partido, meio movimento”.

E sobre o PT, afirma “esse fruto inesperado – meio partido e meio movimento, meio pragmático e meio sonhado – não estava nos livros, nem nos planos ou estratégias, constitui por si só uma crítica aos ‘iluminados’ – sejam eles tecnocratas pretensamente esclarecidos, sejam doutrinadores pretensamente revolucionários – que querem fazer política ‘para o povo’ (SADER, 1989, p. 97 *apud* FILOMENA, 2006, p.35)

Foi a partir da interação entre esses atores e da confluência entre as bases sociais e as bases de formação do partido que o PT, algumas vezes, foi analisado a partir da

perspectiva de ser um “partido movimento” (PAOLI, 1995), por ele ter, ao mesmo tempo, objetivos partidários clássicos, como as eleições, mas também possuir bases sociais tão arraigadas e ter em seu projeto de formação o objetivo de ampliar a participação da sociedade civil na administração estatal. Esse duplo objetivo pode ser percebido no seu estatuto de formação, como pode ser comprovado no trecho a seguir:

[...] surge da necessidade sentida por milhões de brasileiros de intervir na vida social e política do país para transformá-la [...] O avanço das lutas populares permitiu que operários industriais, assalariados do comércio e dos serviços, funcionários públicos, moradores da periferia, trabalhadores autônomos, camponeses, trabalhadores rurais, mulheres, negros, estudantes, índios e outros setores explorados pudessem se organizar para defender seus interesses, para exigir melhores salários, melhores condições de trabalho, para reclamar os serviços nos bairros e para comprovar a união de que são capazes [...] começou a tornar-se cada vez mais claro para os movimentos populares que as suas lutas imediatas e específicas não bastam para garantir a conquista dos direitos e dos interesses do povo trabalhador [...] O Partido dos Trabalhadores nasce [...] da vontade de emancipação das massas populares [...] O PT pretende ser a real expressão política de todos os explorados pelo sistema capitalista [...] *queremos a política como atividade própria das massas que desejam participar, legal e legitimamente, de todas decisões da sociedade* [...] o PT pretende chegar ao governo e à direção do Estado para realizar uma política democrática, do ponto de vista dos trabalhadores, tanto no plano econômico quanto no plano social (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2001, P. 155-159) (FILOMENA, 2006, p. 24)¹⁰

A formação do PT possui essa base social, uma base que em uma ação conjunta com os movimentos sociais possibilitou incluir entre seus objetivos a participação popular e a busca por uma maior justiça social.

Essas demandas que se iniciaram no período de redemocratização (1970-1985) e da interação entre as bases sociais e políticas possibilitaram, por meio das lutas sociais, que na Constituição de 1988 o princípio da participação da comunidade na gestão pública pudesse ser previsto legalmente. Essa interação foi fundamental para a constituição do que Teixeira chamou de “período de emancipação do ideário participacionista”. A autora ressalta a interação entre os atores nesse período e a importância dessa interação para a formação de um projeto de democracia que pudesse incluir a participação na formação da democracia brasileira, o que inaugurou o que ficou conhecido como o modo petista de governar.

O que queremos destacar nessa primeira fase de um ideal participacionista, isto é, da participação enquanto emancipação, é justamente a organização de diversos atores em

¹⁰ Grifo nosso.

torno do projeto de construção da abertura democrática no Brasil. Além disso, os movimentos sociais e o PT possuem uma base comum em sua constituição. Ambos lutaram para instaurar uma nova forma de ação política, tendo as instituições participativas como espaços mais amplos de diálogo entre sociedade civil e Estado.

A segunda fase do processo participacionista no Brasil diz respeito a uma mudança de foco do projeto emancipatório para o deliberativo. Neste momento, buscava-se garantir a institucionalização de espaços participativos enquanto espaços deliberativos. Teixeira identifica essa segunda fase, que vai de 1991 a 2002, à expressão representativa “participação como deliberação”, porque corresponde ao momento em que os mecanismos democráticos já estão constituídos e passam a funcionar.

Nos anos 1991 a 2002, o termo que predominou foi “participação como deliberação”, quando palavras como cogestão, “partilha do poder de governar” expressavam a expectativa de uma nova relação entre Estado e sociedade. Essa aposta encontrou tradução histórica nos conselhos de políticas públicas e nas experiências de orçamento participativo. Neste momento, *o PT é um importante locus de experimentação*, mas o legado participativo não se construiu apenas por dentro do PT e nas suas administrações, *embora o partido tenha conseguido se associar com essa marca no imaginário popular*. No caso da Saúde, os partidários desta ideia ultrapassavam as fronteiras do PT. Tinham uma forte influência dos sanitaristas italianos e muitos dos seus membros eram filiados ao Partido Comunista Brasileiro, mas de fato agregavam várias colorações partidárias (TEIXEIRA, 2013, p. 143-144).

Diferente do primeiro momento de formação do projeto participacionista no Brasil, neste segundo momento, os atores já estão mais organizados e os princípios participacionista conquistados na Constituição de 1988 passam a ser colocados em prática. A relação com o Estado mudou de modo que este, muitas vezes, passou a ter uma posição de interlocutor. A ideia de mudança social passou a existir a partir do ideal de que é possível produzir mudanças sociais de dentro do Estado. Segundo Filomena (2006), os governos petistas foram extremamente importantes para possibilitar essas mudanças de atitude e também por possuírem uma vontade política que possibilitasse o funcionamento dos novos espaços de participação.

Segundo Filomena, para Tarso Genro as organizações passaram não a lutar contra o Estado, mas a orientá-lo.

O que vai se suceder nos anos 1990 é uma proximidade dos partidos com quase todos os movimentos sociais. Claro que nem toda a sociedade civil se vincula às atividades partidárias. Mas é evidente como parte significativa vai estar vinculada a partidos de esquerda, e no caso do PT a determinadas tendências ou grupos dentro do partido. Vamos encontrar

este padrão de vínculos estreitos nos movimentos de moradia, juventudes, mulheres, negros etc. (FILOMENA, 2006, p.78).

Ana Claudia Teixeira (2013) faz uma crítica à ideia de participação criada a partir da relação entre Estado e sociedade. A autora aponta também para a importância de se entender o papel do partido nesse cenário e sua relação com a sociedade organizada e não organizada no esforço de construção de um ideal participacionista. O desafio parecia ser definir o lugar e a função da participação num contexto mais amplo, no qual o Partido buscava se afirmar como uma alternativa eleitoral viável.

Meu argumento aqui é que esta concepção, expressa neste texto, não tem nada de pluralismo, ou de representação de interesses, estaria próxima da concepção de “emancipação”, mas o que é mais forte aqui é a ideia de aproximar partido, governo e sociedade. É outra ideia de participação que parece estar sendo mobilizada aqui: participação como forma de aproximação entre governo e sociedade, um meio de criar identificação, sendo nesse sentido um passo além da ideia de emancipar sujeitos; trata-se de criar uma nova hegemonia (TEIXEIRA, 2013, p. 68).

Esse é o contexto de surgimento da ideia de cogestão e partilha de poder que irá fundamentar a segunda fase do projeto participacionista no Brasil. O PT, de fato, foi um pioneiro neste experimentalismo político que permite combinar democracia representativa com democracia direta. Isso pode ser percebido na interação do partido com as lutas do movimento popular de saúde.

Até agora falamos das relações entre sociedade civil e política na formação do projeto participacionista no Brasil e as interseções entre os movimentos sociais e partido dos trabalhadores. No tópico seguinte, falaremos dessas relações na formação do movimento popular de saúde.

O Movimento Popular de Saúde de São Paulo

Como já observamos, a construção do projeto participacionista teve muitos agentes, um deles foi o movimento popular de saúde. Esse movimento, em São Paulo, teve uma grande importância nas lutas pela ampliação da participação na cidade e também na luta pela implantação do Sistema Único de Saúde (SUS). A origem do movimento popular de saúde foi impulsionada por uma busca por autonomia em relação ao Estado, mas ao longo das discussões sobre o que seria participação, o movimento também mudou sua posição, apostando na luta “por dentro do Estado” (TEIXEIRA, 2013).

Do mesmo modo em que na construção do projeto participacionista existiram as fases de participação enquanto emancipação e enquanto deliberação, no caso dos conselhos populares, também houve essa transição entre fases. “Enquanto parte do movimento queria a institucionalização da participação por meio dos conselhos, outra acreditava que este tipo de participação seria uma cooptação do movimento pelo Estado.” (COUTINHO, 2013, p.48)

Em São Paulo, os conselhos populares de saúde são exemplos de que num primeiro momento, o movimento buscou uma independência do Estado, mas em um segundo momento adotou o discurso da institucionalização como fundamental para a sua prática.

Esses conselhos cumpriram um papel tático de incentivo à participação e à organização popular, *independentes do Estado e dos partidos políticos* e sob a direção e controle da própria população (BÓGUS, 2010, p. 25).

[...] o enfoque institucional [...] abordou o binômio autonomia-institucionalização. Para esta posição, a natureza dessas novas formas de participação reside menos [...] *no crescimento e ampliação das funções do Estado sobre a sociedade* (ibid., p 33).¹¹

Podemos dizer que as duas fases acima representam um trânsito no posicionamento do movimento popular de saúde. Não que a passagem de um posicionamento para o outro represente a superação dos conflitos entre o movimento, Estado e partidos. O que ocorreu foi muito mais uma mudança na forma de agir do movimento popular, se adequando à ampliação das formas de participação popular na sociedade brasileira. Essa adequação foi visível com a criação dos Conselhos de Saúde, criados pelo movimento – que por um tempo funcionaram de forma autônoma em relação ao Estado e até mesmo em confronto com ele, mas depois foram institucionalizados. Assim, por um período,

[...] duas concepções polarizam o debate na época. Para boa parte dos defensores dos conselhos populares o Estado é um bloco homogêneo e a única forma de relação com o Estado é de denúncia e reivindicação. Nessa visão, os conselhos populares deveriam ser espaços da sociedade, sem qualquer interferência do Estado ou diálogo com ele. A relação é sempre de reivindicação. Ou, para outros, num outro extremo, a visão é de que o Estado pode ser tomado por setores progressistas da sociedade; neste caso, há duas saídas (ocupar cargos, que foi historicamente a saída escolhida pelo Partido Comunista) ou *pensar em espaços em que Estado e sociedade podem dialogar*, onde é possível um caráter mais propositivo por parte da sociedade organizada em movimentos sociais sem que ela necessariamente se transforme em Estado (sem necessariamente ter cargos). Para isso, ela precisaria organizar suas demandas. Para alguns, os

¹¹ Grifo nosso

conselhos populares organizados a partir do Estado poderiam ter esta função (TEIXEIRA, 2013, p.39)¹².

Mais uma vez, a relação entre movimento e Estado é apresentada de forma ambígua, pois ora o Estado aparece como inimigo, ora como parceiro. Todavia, a relação entre Estado e movimento não deve ser vista de forma tão dualista. A depender do contexto e do governo, a relação entre esses atores pode consistir numa maior ou menor parceria. Mais adiante, verificaremos que, no caso específico de São Paulo, dada a existência de um projeto de participação mais afinado com movimentos sociais, é durante os governos petistas que essa relação se estreita mais do que em governos de outros partidos.

O Movimento Popular de Saúde em São Paulo é pioneiro e se inicia na década de 1970, no bairro do Jardim Nordeste, zona leste da cidade – ficando conhecido como Movimento de Saúde da Zona Leste (MSZL). As primeiras experiências de conselhos de saúde em São Paulo são muito marcadas pela influência de muitos atores, como: organização de algumas mulheres do clube de mães, a pastoral da saúde da Igreja Católica, os estudantes de medicina sanitaristas e o Partido dos Trabalhadores.

Os Conselhos Populares de Saúde de São Paulo nascem na segunda parte dos anos 1970, da organização de pastorais de saúde, médicos sanitaristas, estudantes, militantes de esquerda, nas periferias da cidade (especialmente da Zona Leste), que organizavam assembleias populares, abaixo-assinados, passeatas e caravanas à Secretaria de Saúde, a fim de pressionar diretamente as autoridades governamentais em busca de melhorias para a saúde dos bairros (TEIXEIRA, 2013, p.48).

Segundo Bógus (2010), os atores que compõem o movimento podem ser divididos em internos e externos. “Como atores internos: novamente as mulheres e os estudantes. E como atores externos: a Igreja Católica, o Estado e o Partido dos Trabalhadores” (BÓGUS, 2010, p. 24). Os agentes da formação do movimento tinham diferentes atuações. O grupo de mães do bairro Jardim Nordeste começou a se organizar por conta da sua necessidade de um centro de saúde para aquele bairro, uma vez que o centro mais próximo era no Tatuapé. A Igreja, com a Pastoral da Saúde, auxiliou e incentivou a organização das mulheres. Os estudantes de medicina colaboravam com formações voltadas para a saúde (higiene básica, campanhas de prevenções etc.). O Estado participava através dos médicos sanitaristas, o que faz da atuação governamental uma

¹² Grifo nosso

atuação indireta, pois eram os médicos sanitaristas que forneciam informações mais específicas sobre medidas para a universalização da saúde (SUS) e, consequentemente, melhoria do atendimento público. Já o Partido dos Trabalhadores, fornecia apoio estrutural e político, cedendo o espaço para os encontros do movimento e apoio político no Legislativo. É importante destacar essa ação do partido para enfatizar que há, desde os primeiros atos do movimento social, uma colaboração político-partidária.

O movimento de saúde como um todo tinha o objetivo geral de buscar soluções para os precários serviços de saúde da região

É possível dizer que o Movimento de Saúde da Zona Leste teve, na sua origem, uma atuação voltada para a reivindicação de uma infraestrutura básica de prestação de serviços de saúde: construção e funcionamento de um equipamento de saúde na região. Depois, expandiu-se até a reivindicação de espaços para influenciar, diretamente, na alocação dos recursos financeiros públicos na área de saúde e na escolha do modelo assistencial de prestação de serviço de saúde (ibid.).

As lutas iniciais do movimento popular de saúde foram fundamentais para a organização política da sociedade civil. Esta organização, que inicialmente era local e tinha interesses mais imediatos, aos poucos evoluiu para um processo de institucionalização da participação.

Para isso, elegeu-se o Conselho Municipal de Saúde de São Paulo, por se tratar de um conselho pioneiro – sua existência data do final da década de 1970 –, devido à grande força mobilizadora do Movimento de Saúde da Zona Leste nesse período, mais especificamente do Jardim Nordeste, expandindo-se por todas as regiões da cidade e do país (COUTINHO, 2013, p. 13).

Esta breve contextualização da formação do conselho pela via dos movimentos sociais, da sociedade civil e do partido dos trabalhadores nos ajuda a perceber que o ideal participacionista no Brasil foi construído ao longo do tempo por muitas mãos, tanto da sociedade civil quanto da sociedade política. Descrevemos anteriormente a importância da década de 1970, como um período de transição democrática, para a organização dos movimentos sociais. Destacamos que, dentro da construção do projeto participacionista, tanto atores da sociedade civil, quanto atores da sociedade política, foram fundamentais para a sua formação. Mais ainda, estes atores transitam de um espaço para outro e levam na sua formação bagagens adquiridas na participação em ambos os espaços. Outro ponto apresentado aqui se refere à origem concomitante ao processo de reabertura democrática e do Partido dos Trabalhadores. Este era inclusive às vezes analisado como um “partido

movimento”. A origem imbricada entre movimentos sociais e o Partido dos Trabalhadores questiona o discurso da necessidade de autonomia entre estes atores. Isto é, a gênese comum entre estes atores afirma uma ligação, um vínculo, de modo que o projeto de participação, construído conjuntamente, reforça a existência de uma conciliação mútua entre eles. Na formação do movimento popular de saúde, mais uma vez podemos perceber a ligação entre o movimento e o partido. No próximo capítulo iremos apresentar mais desdobramentos institucionais dessa passagem do movimento popular para o conselho e também apresentaremos o funcionamento do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo. Veremos que também ali, os vínculos entre sociedade civil e sociedade política se estendem àquele espaço de participação.

2. O Conselho Municipal de Saúde de São Paulo

Histórico e desenhos institucionais do CMSS

Como vimos no capítulo anterior, a década de 1970, foi um marco no que concerne à emergência dos movimentos sociais, atores importantes intensificaram suas lutas por uma maior participação política dos cidadãos, até então excluídos da esfera política por conta da inexistência de um projeto participacionista abrangente. A emergência dos movimentos fez com que direitos sociais, enquanto direitos de cidadania, se fortalecessem expressando uma nova forma de ação política da sociedade civil brasileira. A começar pela organização menos centrada em mecanismos tradicionais de representação e mais centrada na participação democrática das bases sociais. Esse novo cenário possibilitou a ampliação do envolvimento dos cidadãos nos novos espaços de participação popular. Os movimentos que surgiram naquele período marcaram uma ruptura no modo tradicional de fazer política.

Segundo Feltran (2006) o projeto “democrático popular” é marcado, desde a sua origem, por uma aposta fundamental em um novo modo de fazer política, que se delineou mais claramente ao longo dos anos de 1980: “trata-se da aposta na possibilidade de migração das demandas e anseios dos movimentos sociais, que apareciam no final da década de 1970, para canais de participação ativa da sociedade civil na gestão e na definição de funcionamento do Estado” (FELTRAN, 2006, p.373).

Foi nesse contexto que os movimentos de saúde se colocaram como atores fundamentais para pressionar o Estado em busca de uma maior participação na elaboração e fiscalização das políticas públicas. Como vimos, um dos exemplos de grande mobilização popular do período foi o Movimento de Saúde da Zona Leste (MSZL). Este foi um dos berços de formação de lideranças para a luta por uma política de saúde universal, pelo controle social na área da saúde e pela institucionalização de espaços de participação.

A força histórica desse movimento faz com que o município de São Paulo seja reconhecido como um rico laboratório para o estudo sobre participação popular, e em especial, sobre o Movimento Popular de Saúde. Esse movimento, em conjunto com outros setores da sociedade, teve participação significativa nas propostas populares apresentadas no processo de elaboração da Constituição de 1988, do Sistema único de Saúde (SUS) e da Lei Orgânica do Municipal (LOM). (COUTINHO, 2013, p.26).

O caso da participação em saúde é emblemático, pois permite explorar a origem da participação e a influência dos atores sociais na elaboração de políticas públicas. Neste contexto, foi se formando uma comunidade política que incidiu no processo de fortalecimento democrático.

Atores orgânicos da área de saúde, pertencentes ou não a governos (membros do Executivo e Legislativo, acadêmicos, consultores, membros de grupos de interesse, dentre outros) foram tecendo em comum a ideia do “direito à saúde”. Nesta comunidade atuavam pessoas com militância múltipla, que transitavam nos diferentes ambientes (partidários, de movimentos de base, da academia) e que iam transformando os lugares por onde passavam, e misturavam de forma “ecclética” elementos dos ideários participativos da época. O resultado foi a convergência da atuação para dois momentos importantes, a VIII Conferência de Saúde e a Constituição de 1988, que afirmou a saúde como direito universal (TEIXEIRA, 2013, p.46).

A formação de um ideal de ampliação dos direitos sociais, inclusive o direito à saúde, foi uma das bandeiras fortes do período e teve a participação de ampla parcela da população (moradores de bairro, partidos, acadêmicos), esses diferentes atores transitaram por muitos espaços levando a bandeira do direito à saúde e da ampliação da participação. Essas bandeiras foram decisivas para motivar as mudanças institucionais que possibilitariam uma maior participação da população na gestão pública.

Assim, as conquistas da participação cidadã expressas na Constituição de 1988 impulsionaram a criação do Sistema Único de Saúde e, posteriormente, das Leis Orgânicas Municipais, que viriam a regulamentar essas conquistas no âmbito local,

provocando mudanças fundamentais no sistema político brasileiro. É possível verificar na Constituição, em vários artigos, princípios que estabelecem essas mudanças, ao buscar.

“[...] a cidadania, a dignidade da pessoa humana, e o pluralismo político” (art. 1º, II, III e V); “[...] cooperação das associações representativas no planejamento Municipal” (art. 29, XII); “[...] caráter democrático e descentralizado da administração [...]” (art. 194, VII); “[...] descentralização, com direção única em cada esfera de governo e participação da comunidade [...]” (art. 198, I e III); “[...] participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis [...]” (art. 204, II). (BRASIL, 1988)

Essas mudanças institucionais possibilitaram que os municípios tivessem o seu papel ampliado, produzindo uma maior autonomia para gerir seu orçamento público e investir em políticas sociais. Para Teixeira (2013), é importante destacar, especificamente em relação às políticas de saúde, que os artigos 196 e 198 da Constituição afirmam que a saúde é um direito de todo cidadão e dever do Estado, a ser garantido mediante a implantação de políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros problemas, bem como o acesso universal e igualitário às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação.

Tais princípios legais declaram que a saúde deve integrar uma rede regionalizada e hierarquizada, que constituirá o Sistema Único de Saúde (SUS), organizado de acordo com as seguintes diretrizes: i) descentralização, com direção única em cada esfera de governo; ii) atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; iii) participação da comunidade (BRASIL, 1988, título VIII, seção II, art. 196-200 *apud* TEIXEIRA, 2013, p. 14).

Os princípios que possibilitaram o surgimento de espaços como os Conselhos Gestores de Saúde, integram as seguintes conquistas legais:

A Constituição de 1988 propiciou a criação de vários canais de participação popular, tais como o referendo, a iniciativa popular e o plebiscito e, no caso da política setorial de saúde, por intermédio a Lei Orgânica da Saúde (Leis n. 8.080 e n. 8.142), a criação dos CMS [Conselho Municipal de Saúde] tornou-se condições para o repasse de verba federal para os municípios. [...] A Lei Orgânica do Município de São Paulo prevê a participação dos cidadãos paulistanos por meio de conselhos de representantes e de conselhos setoriais como o Conselho Municipal de Saúde, o Conselho Municipal de Educação, os Conselhos Tutelares da Criança e do Adolescente. A Lei Orgânica do Município define minuciosamente o funcionamento do Sistema de Saúde – mais do que a própria Constituição, que precisou de Leis complementares que detalhassem seu funcionamento – e no artigo 218 cria o CMS como um órgão normativo e deliberativo, com estrutura colegiada, composta por

representantes do poder público, por trabalhadores da saúde e por usuários. Dentre outras atribuições, o conselho deve promover o mecanismo necessário à implementação da política da saúde nas unidades prestadoras de assistência na forma da lei (SÃO PAULO, 1990b, Título VI, art. 221-229 *apud* COUTINHO, 2013, p. 14).

Esses marcos, Lei Federal nº 8.080 e nº 8142¹³, estabeleceram a participação da comunidade na gestão da administração pública, firmaram a criação de espaços de diálogo entre sociedade civil e governo, produziram uma equação em que o governo municipal passa a possuir uma maior liberdade para gerir suas políticas públicas.

A regulamentação da participação da comunidade na gestão do SUS deu-se por intermédio da Lei n. 8.142, que complementa a de n. 8.080. A lei n. 8.142 estabelece que o SUS contará, em cada esfera do governo, sem prejuízo das funções do Legislativo, com duas instâncias colegiadas: a Conferência de Saúde e o Conselho de Saúde (BRASIL, 1990b *apud* COUTINHO, 2013, p.42)

Para que tenham legitimidade, as ações governamentais precisam passar pela avaliação da sociedade civil através dos espaços de participação popular como as Conferências e os conselhos gestores, que por sua vez, possuem a função de produzir diretrizes e também criar, implementar e avaliar as políticas públicas junto com o Estado¹⁴ (COELHO, 2004). Às Conferências competem propor diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis municipal, estadual e federal. Tais Conferências são convocadas pelo Poder Executivo ou, em caráter extraordinário, pelo Conselho de Saúde. Já o Conselho é um órgão colegiado que funcionará em caráter permanente e deliberativo, composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais da saúde e usuários; que atuam na formulação de estratégias e no controle da execução da política de Saúde nas instâncias correspondentes. A lei estabelece ainda que a representação dos usuários seja paritária em relação aos demais segmentos. As Conferências têm suas normas e organização de funcionamento definidas no regimento interno e aprovadas pelos conselhos. É importante ressaltar que a Lei n. 8.142 atrela o repasse de verbas federais para os municípios à existência de tais conselhos de saúde, juntamente com o plano de saúde e relatório de gestão (COUTINHO, 2013, p. 43).

13 Lei Federal nº 8.080 e nº 8142 dispõem respectivamente sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. E também dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Diário Oficial da União 1990; 28 dez. (BRASIL, 1990)

14 Para uma discussão sobre a efetividade desses espaços para produzir políticas públicas, consultar Romão, 2013.

Assim, cabe ao conselho municipal de saúde, ao estadual e ao nacional aprovarem os planos e contas anuais apresentados respectivamente pelas secretarias municipal, estadual e pelo Ministério da Saúde. Se as contas ou planos das esferas municipais não forem aprovados pelos respectivos conselhos, o município (ou as outras esferas) não receberá verbas do Ministério da Saúde¹⁵. Essa condicionante, qual seja, o repasse de verbas federais atreladas à aprovação pelos conselhos, possibilitou a criação de conselhos na quase totalidade dos municípios brasileiros (COELHO, 2004).

Com a Constituição de 1988, os conselhos de políticas públicas, nos níveis federal, estadual e municipal, se afirmam como parte da estrutura administrativa do Estado, e ao mesmo tempo, canal de expressão e decisão autônomas, compostos por representantes do poder público e da sociedade civil. Na década de 1990, esses princípios inspiraram a emergência de um conjunto amplo e diversificado de instâncias colegiadas no âmbito da administração pública, em suas mais diversas áreas (TATAGIBA, 2004, p. 332).

Ao entender esse contexto, percebemos a importância dos Conselhos para pensar as instituições participativas dos dias de hoje. Luciana Tatagiba, em seu texto *A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo (2004)*, descreve a trajetória do surgimento dos conselhos gestores no Município de São Paulo e, em especial, do conselho municipal de saúde da cidade. A partir do conhecimento das diferentes fases de criação dos conselhos em São Paulo, podemos entender melhor a dinâmica de funcionamento do conselho de saúde. E ao compreendermos o funcionamento dessa dinâmica, será possível entender como os conselheiros da sociedade civil possuem uma formação política em diversos lugares. Tal pluralidade de formação irá repercutir nas diferentes atuações dos conselheiros da sociedade civil nesse espaço.

Segundo a autora, foi a partir dos anos 1980 que a discussão sobre esses espaços deliberativos começou a fazer parte da agenda política da cidade. Ela divide o surgimento dos conselhos em três fases:

A primeira, no período ditatorial, na qual os conselhos cumpriam uma função meramente decorativa, em razão do cerceamento da arena decisória. A segunda, no contexto da abertura política, em que a pressão da sociedade pela democratização do Estado gerava novos formatos participativos que, mesmo com todas as suas limitações, já evidenciavam a complexificação da arena de produção das políticas pela incorporação de novos temas e atores. E, por fim, uma terceira fase, na qual os conselhos

¹⁵ Vereamos mais adiante nesse trabalho, que o atrelamento dos planos anuais e conferências ao CMS é uma forma de controle social que gera muitos conflitos entre o Conselho e a gestão municipal.

apresentam-se como peças centrais no processo de reestruturação das políticas, legitimados pelos novos princípios constitucionais da participação semidireta e da descentralização político administrativa (TATAGIBA, 2004, 325-326).

As fases de surgimento dos conselhos gestores em São Paulo apresentadas na citação transcrita acima coincidem com as divisões de formação do ideal de participação tal qual elaborado por Ana Cláudia Teixeira (2013). Assim como no texto de Teixeira, para Tatagiba, na primeira fase das mobilizações sociais (década de 1970), os conselhos populares funcionavam na ilegalidade devido ao fato da participação popular ser cerceada pelo Estado ditatorial. Nesse momento, as relações dos movimentos com o Estado autoritário eram conflitantes, o que representava o principal impedimento para a atuação do movimento. Nesse período, predominava a forma da “participação enquanto emancipação”, o que caracterizava a busca pela autonomia, tendo sido um momento importante para a organização das bases populares.

Em seguida, com o processo de abertura democrática, os movimentos sociais passaram a exigir que a participação da comunidade fosse incluída na Constituição. Esse momento representou uma grande mudança e uma complexificação da relação entre sociedade e Estado. A sociedade civil passou, através das mudanças dos princípios de participação, a instituir legalmente os conselhos gestores de políticas públicas e compor o quadro da elaboração de políticas públicas. Esse processo resultou numa mudança da forma de relação dos atores sociais com o Estado, para a “participação enquanto deliberação”. Essas mudanças foram possibilitadas devido às lutas populares e pela inclusão de princípios participativos na Constituição de 1988.

Entretanto, apesar da Constituição Federal de 1988 ter previsto o direito universal à saúde e os princípios legais para a formação dos espaços de diálogo entre sociedade civil e o Estado, a efetivação desses direitos é motivo de lutas até hoje.

O Conselho Municipal de Saúde da cidade de São Paulo foi oficializado na terceira fase do surgimento dos conselhos e, segundo Tatagiba, a reivindicação de criação desse conselho surgiu no âmbito da discussão da elaboração da Lei Orgânica Municipal de São Paulo de 1990 (LOM)¹⁶.

¹⁶ A lei Orgânica referida foi aprovada em 5 de abril de 1990. Tinha como um dos seus objetivos principais a ampliação da participação popular. Para mais informações sobre a LOM de 1990 ver (CALDERÓN, 2000)

Podemos acrescentar, sobre a força do movimento de saúde, que antes mesmo da criação da LOM de São Paulo, os conselhos de saúde já estavam funcionando de forma “ilegal” desde a década de 1970. Segundo Coutinho, “a grande mobilização em torno da Lei Orgânica Municipal se deu para garantir, em lei, a existência e o funcionamento do Conselho” (COUTINHO, 2013, p.49). Para a autora,

[...] o Movimento de Saúde da Zona Leste, em conjunto com mais de cem entidades, apresentou a proposta para a criação do CMS (que já existia por meio de um decreto da prefeita [Luiza Erundina do PT]) e dos conselhos gestores das unidades. A proposta do movimento exigia canais de participação popular com maior inserção dos usuários, “porque ninguém melhor do que a comunidade para saber das necessidades” (MOVIMENTO DE SAÚDE DA ZONA LESTE, [1990b]) O Conselho Municipal de Saúde aparece na apresentação da defesa do Movimento de Saúde da Zona Leste e Sudeste como um meio de participação efetiva, pois “não basta consultar a participação, mesmo que ela seja organizada” (MOVIMENTO DE SAÚDE DA ZONA LESTE, [1990b]). Ou seja, a consulta da população por si só não é garantia de participação, mesmo que seja organizada e, portanto, saiba o que reivindicar e a quem encaminhar. A descentralização é um recurso que permite maior participação da população, “em cada distrito, região, defendendo seus direitos tanto no controle como nas decisões” (SÃO PAULO, 1990, p. 3) (COUTINHO, 2013, p. 49)

Percebemos que a formação do Conselho de Saúde de São Paulo passa pelo interesse das bases sociais, que reivindicam o direito de apresentar para o governo as suas demandas e deliberar a seu respeito, já que ninguém melhor do que a própria comunidade organizada para saber quais são suas necessidades;

Segundo Teixeira (2013), é possível identificar três origens associadas aos espaços de participação: 1) através das lutas dos atores da sociedade civil e política, 2) associados ao ideal de cogestão, os desenhos institucionais possibilitados pela Constituição, e 3) os projetos dos partidos de esquerda que ascenderam ao poder com a proposta de governar com a participação popular.

A relação entre governo municipal, partido político e conselho de saúde

A obrigatoriedade de haver um canal de participação dos usuários por meio dos Conselho Municipal de Saúde representa um avanço no processo de democratização do Estado, ou seja, da relação de suas instituições com a sociedade. Segundo Tatagiba, esse momento tem íntima ligação com a emergência de um governo petista na cidade.

No final dos anos 80, o PT assume o governo da cidade e as perspectivas da democratização da gestão pública ganham forma num intenso movimento de criação de novos canais de interlocução governo-sociedade, entre os quais se destacam os conselhos. (TATAGIBA, 2004, p. 331)

Assim, foi apenas no primeiro ano do governo da prefeita Luiza Erundina (PT), que em 1989, através de um decreto-lei, o Conselho de Saúde do Município de São Paulo foi criado. Em consequência desta ação e das mobilizações populares, sua legitimação foi incluída na Lei Orgânica do Município de São Paulo, datada de 1990, onde ficou definido que:

Art. 218 - Fica criado o Conselho Municipal de Saúde, órgão normativo e deliberativo, com estrutura colegiada, composto por representantes do Poder Público, trabalhadores da saúde e usuários que, dentre outras atribuições deverá promover os mecanismos necessários à implementação da política de saúde nas unidades prestadoras de assistência, na forma da lei. (SÃO PAULO, 1990b).

A Prefeita Luiza Erundina, em 1990, no seu segundo ano de mandato à frente da prefeitura de São Paulo, assim dizia sobre os conselhos,

Existem conselhos setoriais nas áreas de Educação, Transporte, Saúde e Habitação, que acumularam a experiência dos movimentos e adquiriram caráter institucional. No setor de Saúde, por exemplo, há instâncias de representação dentro dos próprios equipamentos – hospitais, postos de saúde etc. (ERUNDINA, 1990 *apud* TEIXEIRA, 2013, p. 41).

Entretanto, logo após os avanços nos direitos conquistados no governo de Erundina, ocorreu um retrocesso na atuação dos conselhos. “Nos governos de Paulo Maluf e Celso Pitta o conselho de Saúde é impedido de funcionar, reiniciando suas atividades em 1998, quando é instituído legalmente pela Lei n. 12.546.” (TATAGIBA, 2004, p. 338).

Assim, percebemos que esse conselho passou por muitos períodos de ampliação e de retrocessos desses direitos à participação. A variação dessas conquistas e retrocessos estava ligada, entre outras coisas, à vontade política do Poder Executivo Municipal. A literatura sobre participação e inovação democrática aponta que em períodos de governos petistas existem maiores chances de ocorrer ampliação da participação. (TEIXEIRA, 2013; ROMAO, 2010; FILOMENA, 2006).

Percebemos que a oscilação entre avanços e retrocessos, percebida no caso da institucionalização do Conselho de Saúde de São Paulo, é um indício de que os avanços democráticos referentes à participação popular nas deliberações de políticas públicas, entre outros fatores, ainda estão subordinados à vontade política dos governantes. Vimos

que foi no governo da prefeita Luíza Erundina do PT (1989-1993), se criou o decreto que legitimou os conselhos e posteriormente homologou as leis que legitimaram o funcionamento da LOM. Assim, devido ao fato de aquele governo possuir um projeto mais favorável à participação, o conselho pôde ser reconhecido em sua legitimidade. Entretanto,

A eleição de Paulo Maluf para a prefeitura de São Paulo significou, para estes conselhos que estavam começando a participação da elaboração das políticas sociais, por um lado, um retrocesso no que diz respeito à continuidade da ação, e por outro, um processo de aprendizado e de resistência. A resistência destes movimentos no período autoritário difere de um período democrático por dois motivos: mudaram-se a linguagem e a forma de repressão. No governo do Maluf à frente da prefeitura de São Paulo, tentou-se minar a participação dos conselhos populares na gestão da coisa pública talvez pelo entendimento de que canais deste porte deveriam ser “consultivos”, mas nunca com poder de deliberar sobre políticas, o que, em tese, caberia àqueles que fossem eleitos para isso (COUTINHO, 2013, p. 78).

A relação entre o poder executivo municipal e o conselho de saúde é um ponto fundamental para a presente pesquisa. Desde a origem dos conselhos, os projetos ideológico-partidários dos governos municipais que acompanharam os anos de atuação de tais conselhos gestores sempre influenciaram a atuação do conselho junto à secretaria de saúde. A variação dessa relação está atrelada ao reconhecimento ou não desses espaços enquanto espaços legítimos de participação. Por exemplo, ao comparar a gestão da Prefeita Erundina com a do prefeito Maluf, Coutinho (2013) pontua uma diferença fundamental.

Os canais de participação popular implantados na cidade de São Paulo na gestão Erundina sofreram um enorme baque em suas ações durante a gestão do Paulo Maluf. No caso da Saúde, tais dificuldades apareceram desde o início da gestão, com o não reconhecimento dos conselhos gestores das unidades (COUTINHO, 2013, p. 79).

A eleição de Paulo Maluf, do PPB, abalou a estrutura do CMS e dizimou os conselhos gestores, porque não tinham ainda se consolidado como previstos na lei e desejado pelo movimento social em Saúde, o que fez com que o conselho repensasse a relação com o executivo na gestão petista, baseada, conforme alguns depoimentos, na confiabilidade (ibid., p77).

Perceber tal oscilação do funcionamento dos conselhos e sua relação com os governos municipais é fundamental porque este padrão se repete. Por exemplo, no governo de 2001-2005, da prefeita Marta Suplicy (PT), houve uma legalização dos conselhos gestores das unidades básicas de saúde. Já no período de 2005-2009, de José Serra – Gilberto Kassab (PSDB – PSD), não apenas houve um não reconhecimento da

legitimidade do conselho, como este funcionou apenas graças a liminares dadas pelo Ministério Público. No capítulo de análise do conselho municipal de saúde, apresentaremos uma avaliação de como os conselheiros percebem a diferença de relação entre o conselho e o governo municipal.

De acordo com o pleno do conselho de saúde, é apenas no governo da prefeita Marta Suplicy que este conselho conseguiu retomar a sua atuação.

Após longo período de litígios, divergências e falta de entrosamento entre o Conselho e o executivo municipal a IX Conferência Municipal de Saúde, realizada no Centro de Convenções do Anhembi, nos dias 7 e 8 de dezembro de 1999, marca o início da retomada do CSMSP e a reinauguração de uma nova etapa no processo de democratização da saúde no município de São Paulo, dando-se posse aos novos conselheiros, democraticamente eleitos entre seus pares e sustentado por uma base legal em conformidade ao que estabelece a legislação federal e em comum acordo com os princípios do Sistema Único de Saúde, empossados através da Portaria nº 309, de 29 de dezembro de 1999, estruturado segundo o seu Regimento Interno. (Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/cms/Caderno_Legislacao_Basica_CMS.pdf, acessado em: 12/12/2011.)

Regulamentação do CMSSP

A regulamentação do Conselho de Saúde foi dada pela lei nº 12.546, de 7 de janeiro de 1998, na qual foi definido que ele tem por finalidade:

[...] I – Deliberar, sobre estratégias e atuar no controle da execução da Política Municipal de Saúde, inclusive nos seus aspectos econômicos e financeiros; II - Deliberar, analisar, controlar e apreciar, no nível municipal, o funcionamento do Sistema Único de Saúde; III - Aprovar, controlar, acompanhar e avaliar o Plano Municipal de Saúde; IV - Apreciar, previamente, emitindo parecer sobre o Plano e aplicação dos recursos financeiros transferidos pelos Governos Federal, Estadual e do orçamento municipal consignados ao Sistema Único de Saúde; V - Apreciar a movimentação de recursos financeiros do Sistema Único de Saúde, no âmbito municipal e pronunciar-se conclusivamente sobre os relatórios de gestão do Sistema Único de Saúde, apresentados pela Secretaria Municipal da Saúde; VI - Acompanhar e fiscalizar os procedimentos do Fundo Municipal de Saúde - FUMDES, através de comissão de análise do FUMDES[...] ([DECRETO 38.756/99](#), p. 33)

Segundo Vera Coelho (2007), a força dos Conselhos Municipais de Saúde deriva dessa lei baseada na Constituição Federal de 1988, que garante aos conselheiros da sociedade civil o poder de veto em planos e na prestação de contas da Secretaria Municipal de Saúde. Portanto, se o conselho rejeita o plano e o orçamento que a Secretaria de Saúde é obrigada

a apresentar anualmente, o Ministério da Saúde, que maneja 55% do orçamento público do setor, não transfere os fundos ao Município. Dessa forma, segundo a autora, os CMS, como os de São Paulo, são particularmente importantes na gestão da saúde, uma vez que um dos princípios norteadores do SUS é a descentralização do sistema de saúde. Com essa descentralização houve um processo maior de autonomia local o que também possibilitou uma participação mais significativa da sociedade civil na gestão local.

Os Conselhos Gestores são previstos na legislação federal, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais como forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho do Estado (SILVA e JUNIOR, 2009, p. 68).

Segundo Silvia Gerschman (2004), a criação de espaços como os conselhos gestores tem o objetivo de tornar o processo de formulação e gestão das políticas públicas mais permeável às reais demandas da população e, também, mais transparentes e abertas ao controle social.

Os Conselhos foram incorporados à Constituição, na suposição de que se tornariam canais efetivos de participação da sociedade civil e formas inovadoras de gestão pública a permitir o exercício de uma cidadania ativa, incorporando as forças vivas de uma comunidade à gestão de seus problemas e à implementação de políticas públicas destinadas a solucioná-los. A sociedade, atuando nos Conselhos, teria a possibilidade de contribuir para a definição de um plano de gestão das políticas setoriais, conferindo maior transparência às alocações e favorecendo a responsabilização dos políticos e dos técnicos da administração pública. (GERSCHMAN, 2004, p. 1672)

As pesquisas sobre os conselhos gestores de políticas públicas e o estudo do regimento interno dos conselhos costumam afirmar que a participação nesses espaços tem como propósito principal possuir uma representação sem mediações partidárias. Devido, a princípio, os espaços de participação como os Conselhos gestores, terem sido idealizados para suprir uma lacuna que a representação partidária/parlamentar por si só não conseguia atender, que é justamente uma participação democrática da sociedade civil que extrapola o momento do voto.

Entretanto, como veremos no próximo capítulo, as reflexões mais recentes sobre as instituições participativas e os espaços de inovação democrática criticam a abordagem que coloca os atores da sociedade civil como os únicos atores que devem atuar nos

espaços de participação¹⁷. O que, então, começa a ser discutido é que um elemento que até então não tinha sido considerado (a dimensão político-partidária) passa a compor o debate, podendo não mais ser identificado como indício de retrocesso, mas como um elemento constituinte das relações sociopolíticas daqueles espaços (ROMÃO, 2010).

Organização do CMSSP

Após os conselhos serem criados, eles organizaram suas dinâmicas de funcionamento com base na criação de um regimento interno, documento produzido pelos conselheiros que determina o funcionamento do próprio conselho, e, quando homologado pelo secretário, tem validade de lei. Esse regimento pode variar nos diferentes âmbitos de funcionamento dos conselhos, ou seja, a nível municipal, estadual e federal, a depender das escolhas feitas na reunião de cada pleno. Portanto, o que determina a legitimidade desse regimento é que os artigos escolhidos em cada regimento precisam ser aprovados na plenária do conselho e precisam ser submetidos ao reconhecimento do Poder Executivo.

No regimento interno estão definidas as principais regras de funcionamento dos conselhos, as condições de negociação e procedimento para a tomada de decisões, ou seja, ‘as regras do jogo’ tão imprescindíveis nessas instâncias colegiadas para sua consolidação institucional (TATAGIBA, 2004, p. 344).

Na análise do regimento interno e das reuniões do conselho municipal de São Paulo, é possível perceber que ele se organiza da seguinte forma: 1) Colegiado Pleno (plenário) integrado pelos 32 membros titulares do conselho ¹⁸; 2) Comissões Técnicas, que podem ser comissões permanentes ou provisórias, compostas por membros do conselho, cuja função é auxiliar o plenário em torno dos temas específicos afins ao conselho¹⁹; 3) Secretaria Geral, que é um órgão auxiliar administrativo e técnico do Colegiado Pleno e

¹⁷ Atores que representem a sociedade e que sejam desvinculados de relações institucionais com o Estado e/ou político-partidárias.

¹⁸ No regimento interno deste conselho está prevista a eleição de 32 titulares e 32 suplentes. Na ausência de um dos membros titulares, o suplente possui direito a voz e voto. Caso aconteça que os dois membros estejam presentes o suplente possuirá apenas direito a voz.

¹⁹ As comissões permanentes do CSMSP são: Comissão Executiva, Comissão de Recursos Humanos, Comissão de Orçamento e Finanças, Comissão de Políticas Públicas, Comissão de DST/AIDS, Comissão de Saúde da População Negra, Comissão de Comunicação, Comissão Intersetorial de Saúde do Trabalhador. O funcionamento dessas comissões varia muito. Para essas comissões está previsto uma reunião por mês. Entretanto a realização ou não dessas reuniões depende do quórum presente.

da Comissão executiva, cuja função é dar suporte para que essas reuniões aconteçam²⁰;

4) Comissão Executiva, cujos membros serão escolhidos pelo colegiado, dentre os integrantes do Conselho Municipal de Saúde e a este subordinada, e que terá por finalidade a coordenação das atividades deste último, além de fazer os encaminhamentos e a execução de todas as providências, recomendações e decisões do Conselho. A Comissão executiva terá um Coordenador-Geral e seu respectivo suplente, que serão indicados pelo pleno do Conselho para o período de um ano. O Secretário Municipal ou seu representante integrará como membro essa comissão.

No mandato atual, de 2014-2015, foi criada uma comissão de legislação, em que estão sendo discutidas mudanças importantes, como: a ampliação do número de conselheiros, para acrescentar participantes das unidades básicas de saúde; a inclusão de um artigo que defina o conselho como suprapartidário (tema polêmico, como veremos mais à frente).

Composição do CMSSP

O Conselho de Saúde do Município de São Paulo possui uma composição quadripartida, composto por representantes do governo, dos prestadores de serviço, dos profissionais de saúde e dos usuários, sendo garantida sempre a paridade dos usuários em relação ao conjunto dos demais segmentos. Cada representante tem um mandato de dois anos. Como todo conselho a nível federal, estadual e municipal, o Conselho Municipal de Saúde de São Paulo possui uma regulamentação que determina como ocorrerão as suas eleições. Desse sistema fazem parte também as Conferências de Saúde, fóruns que se reúnem periodicamente com a participação ampla de diversos segmentos sociais para avaliar e traçar diretrizes para as políticas de saúde. Sobre a Conferência:

Art. 17. A Conferência Municipal da Saúde de São Paulo reunir-se-á, ordinariamente, a cada ano, convocada pelo Poder Público ou, extraordinariamente, por este ou pelo Conselho Municipal de Saúde de São Paulo, com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor diretrizes para a formulação da política de saúde do Município de São Paulo. (DECRETO Nº 38.576/99)

Dessa forma, a paridade do conselho é representada por uma divisão de: 1) 50% de entidades de usuários; 2) 25% de entidades dos trabalhadores de Saúde; 3) 25% de

²⁰ Composto por funcionários da Secretaria de Saúde que auxiliam no funcionamento das reuniões, como por exemplo, digitando as atas das plenárias que serão aprovadas ou não pelo pleno do conselho.

representação de governo, de prestadores de serviços privados conveniados, ou sem fins lucrativos.

Destes, 50% de entidades de usuários 16 (dezesseis) representantes são da sociedade civil, assim distribuídos: 6 (seis) representantes de Movimentos Populares de Saúde²¹, sendo 1 (um) da Região Leste, 1 (um) da Região Sudeste, 1 (um) da Região Sul, 1 (um) da Região Oeste, 1 (um) da Região Norte, 1 (um) da Região Centro; 5 (cinco) representantes de Movimentos Sociais e comunitários²²; 2 (dois) representantes das Associações de Portadores de Patologias; 1 (um) representante de Entidades Sindicais Gerais Patronais; 1 (um) representante das Entidades Sindicais Gerais de Trabalhadores; 1 (um) representante de Associação de Portadores de Deficiência.

Os 25% de entidades dos trabalhadores de saúde são representados por 8 (oito) conselheiros desse segmento, assim distribuídos: 2 (dois) de Entidades Sindicais Gerais; 2 (dois) de Conselhos de fiscalização do exercício profissional de atividade fim; 1 (um) de Conselhos de fiscalização de exercício profissional de atividade meio; 2 (dois) de Entidades Sindicais de categorias profissionais da área da saúde; 1 (um) de Associações de profissionais liberais da área da saúde.

E, por fim, os 25% compostos por representação de governo, prestadores de serviços privados conveniados ou sem fins lucrativos são organizados da seguinte forma: 6 (seis) vagas que são compostas por representantes das Instituições Governamentais – assim distribuídas: 1 (um) representante dos Institutos de Ensino Superior e Institutos de Pesquisa públicos; 1 (um) representante dos Institutos de Ensino Superior e Institutos de Pesquisa privados; 4 (quatro) representantes do Governo Municipal – além destes, existem mais 2 (dois) representantes de Prestadores de Serviços e Fornecedores ou Produtores de materiais de saúde, assim distribuídos: 1 (um) representante de Entidades Prestadoras de Serviços de Saúde sem finalidade lucrativa; 1 (um) representante de Entidades Prestadoras de Serviços de Saúde ou Produtoras de materiais de saúde (DECRETO Nº 38.576, 1999). Os representantes das universidades raramente ocupam

²¹ No CSMSP, entende-se por “Movimento Popular de Saúde” a organização da sociedade civil constituída, dotada de ampla publicidade, com existência mínima de 12 meses, cujos objetivos constitutivos e prática corrente têm na saúde e no usuário sua ênfase fundamental (DECRETO Nº 38.576, p. 36, 1999).

²² Para o CSMSP os movimentos sociais são definidos como organizações da sociedade civil constituída, dotadas de ampla publicidade, com existência mínima de 12 meses, cujos objetivos constitutivos e prática corrente estejam voltados para grupos específicos de interesse (DECRETO Nº 38.576, p. 36, 1999).

este cargo, o que denota um desinteresse por parte dessa instituição, o que mereceria uma investigação específica, que transcende os objetivos desta pesquisa.

As eleições dos conselheiros ocorrem de acordo com as seguintes regras: 1) As instituições representantes da esfera municipal são indicadas pelo Governo Municipal; 2) O representante dos Institutos de Ensino Superior e Institutos de Pesquisas é indicado pelo conjunto dos Institutos Públicos e Privados da área da Saúde, respectivamente; 3) Os representantes do Movimento Popular de Saúde são indicados pelo conjunto de movimentos, em plenárias regionalizadas (nas seis regiões), especialmente convocadas e divulgadas para esta finalidade; 4) As Entidades, Associações e Movimentos Sociais, representantes da sociedade civil são indicados em assembleia própria convocada pelo movimento; 5) As Entidades e Conselhos representantes dos Trabalhadores de Saúde são indicados pelo conjunto das entidades e conselhos de cada um destes segmentos; 6) As Entidades Prestadoras de Serviços e Produtoras de materiais de saúde são indicadas pelo conjunto das entidades e instituições de cada um destes segmentos (DECRETO 38.756/99).

Vale ressaltar que em relação às vagas para o movimento popular de saúde e o movimento comunitário existe uma disputa política, a começar pelo fato de o movimento popular de saúde ser detentor de seis cadeiras e o movimento comunitário apenas cinco. Essa vantagem do movimento popular de saúde é decorrente de sua influência histórica no momento de formação do conselho e seu regimento interno. Outro ponto a este respeito se refere à crítica feita ao movimento popular de saúde e seu vínculo com o Partido dos Trabalhadores, uma vez que este vínculo é visto como inapropriado pelos outros integrantes do conselho.

Porque o Movimento Popular é integrado por um partido só. Isto é, ou tem os independentes, que não são de partido nenhum, que são pouquíssimos, ou o restante é tudo do PT.

Já no Movimento Comunitário vem PT, PC do B, PSB, PSDB. Tem religiosos que não estão em partido nenhum, que atuam em alguma associação de moradores. Por isso, o Movimento Social e Comunitário é mais disputado. Vem todo mundo que está organizado em algum tipo de movimento social, sem necessariamente ter CNPJ ou auxílio de algum partido específico. Por ter forças antagônicas dentro dele, a gente tem essa dificuldade de não atuar como família (Entrevistado 2, 2015).

Em muitos tópicos sobre o funcionamento do conselho ou nas próprias falas dos entrevistados, a questão dos vínculos partidários aparece. Essa questão será abordada de forma mais detalhada nos próximos capítulos.

Segundo Luciana Tatagiba (2008), esse conselho se caracteriza como paritário de super-representação societária devido ao fato de possuírem mais representantes da sociedade civil do que do governo. Além disso, o CSMSP se caracteriza por descentralizar suas ações, devido ao fato de contar com o apoio e, às vezes, a participação nas reuniões dos conselheiros dos Conselhos de saúde locais, ou seja, dos conselheiros das Unidades básicas de saúde²³. Esses conselhos das unidades básicas de saúde têm como função implementar a Política Municipal de Saúde em sua unidade de saúde e são compostos, assim como nos conselhos municipais, por representantes dos usuários, dos trabalhadores de saúde, dos prestadores de serviços de saúde e de instituições governamentais, sendo a representação dos usuários paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos.

Em entrevistas com os conselheiros do CMSSP, alguns deles falaram que também são conselheiros de algum conselho gestor de uma Unidade Básica de Saúde (UBS). Alguns deles começaram a participação em saúde a partir desses conselhos de unidade. E falaram da importância dessa aproximação entre conselheiros das UBS para compreender as demandas da área. Além disso, mencionaram a presença dos partidos políticos dentro do conselho. No próximo tópico, faremos uma discussão sobre a função dos partidos, para posteriormente problematizar a questão dos partidos no CSMSP.

Dinâmica de funcionamento do CMSSP

Descrevemos nesse tópico, de forma resumida, a dinâmica de funcionamento do Conselho de Saúde do Município de São Paulo. Esse relato se baseia nas observações que foram realizadas nas reuniões do pleno conselho no período de 2010 a 2011, e no período de 2014 a 2015. A seguir, veremos como é organizada a pauta dessas reuniões para depois expor os fatos que destacaremos das observações.

Segundo o regimento interno do conselho, na pauta da reunião ordinária devem constar os seguintes tópicos a serem discutidos pelos conselheiros: **a)** discussão e aprovação da ata da reunião anterior; **b)** expediente constando de informes da mesa; **c)** informes dos

23 Em 2000, a cidade de São Paulo foi dividida em 41 distritos de saúde, aos quais correspondiam 41 conselhos distritais. Em meados de 2003, no governo da Prefeita Marta Suplicy, a administração petista subdividiu a cidade em 31 regiões político-administrativas que foram chamadas subprefeituras. Em cada subprefeitura foi criado um conselho local e posteriormente foram criados Conselhos gestores em cada Unidade Básica de Saúde de São Paulo. Para mais informações sobre o assunto, ver (COELHO, 2004a e COELHO, 2007)

Conselheiros; **d)** relatos das comissões²⁴; **e)** ordem do dia constando dos temas previamente definidos; **f)** deliberações; **g)** definição da pauta da reunião seguinte pelo Plenário; **h)** encerramento.

Atualmente, as reuniões ordinárias do conselho ocorrem uma vez por mês em uma sala de reuniões na Secretaria de Saúde do Município de São Paulo. A presidência do conselho é exercida por um conselheiro representante da categoria dos usuários e Coordenador da Comissão Executiva. Mas o que é previsto pelo regimento interno é que “o Conselho Municipal de Saúde será presidido pelo Secretário Municipal da Saúde na condição de presidente nato e na sua ausência, pelo Coordenador da Comissão Executiva do Conselho Municipal de Saúde (DECRETO 38.756/99)”. Assim, quando o Secretário não comparece às reuniões, essa função é exercida pelo coordenador da Comissão executiva do conselho. A lei também prevê que os conselheiros titulares ou suplentes não serão remunerados pelas funções exercidas no CSMSP, sendo estas consideradas como serviço público relevante.

Nas reuniões do conselho, a aprovação das atas geralmente ocorre sem grandes ressalvas. Depois disso, o Coordenador da comissão executiva ou o suplente do Presidente da mesa, faz os informes da mesa, apresentando os emails que foram encaminhados para o conselho, normalmente contendo necessidade de representantes dos diferentes segmentos do conselho para compor comitês de pesquisa, seminários, congressos.

Depois da discussão desses informes, o tópico seguinte diz respeito aos informes por região, nos quais cada conselheiro relata o que está acontecendo nas suas regiões. Este é o momento em que os conselheiros dão notícias dos fóruns nos quais participam, mencionam as principais demandas dos segmentos que eles representam, pedem esclarecimentos sobre a participação de outros conselheiros em eventos, falam sobre os problemas de saúde que existem em suas regiões. Esse também costuma ser o momento em que os conselheiros podem ceder seu tempo de exposição para alguém que não é do conselho ou que não tenha direito a voz. É nesse espaço de informes dos conselheiros que, às vezes, ocorre de lideranças dos conselhos locais levarem suas denúncias e reivindicações sobre suas regiões. É comum que um segmento específico, por exemplo,

24 O tópico “relatos das comissões” não consta no regimento interno, apesar de constituir um ponto permanente de pauta de comum acordo entre os conselheiros.

de trabalhadores, ceda espaço para alguém que milita nesse segmento. Todo momento de exposição de ideias é importante dentro do conselho.

Depois disso, ocorre o relato das comissões permanentes e temporárias. As comissões permanentes são as de Políticas de Saúde, Orçamento e Finanças, Recursos Humanos, Comunicação e Intraconselhos. Essas comissões funcionam uma vez por mês e são pautadas pelos problemas encaminhados pela comissão executiva ou informações dos próprios conselheiros.

Existe a dificuldade de articulação, os jogos de interesses, percebe-se que são muitas coisas que atrapalham. A gente olha para o regimento e vê algumas decisões que são tomadas à revelia. São comissões que pegam o poder do coletivo e levam esse poder, como se ela fosse a detentora desse poder. E isso interfere nas políticas de saúde. Então, se o coletivo às vezes não consegue atuar nas comissões, não consegue se aprofundar em algumas questões, é muito fácil de ser pautado [pelos interesses das comissões] (Entrevistado 6, 2015).

Os próprios conselheiros apontam que mesmo a participação das comissões estaria impregnada por interesses diversos, inclusive interesses partidários. Para participar de uma comissão, é necessário candidatar-se e ser eleito, sendo que algumas comissões dão mais visibilidade do que outras. Desse modo, o funcionamento das comissões está muito vinculado aos interesses que os próprios conselheiros possuem em relação a elas.

Que entra naquela questão, para que você quer ser conselheiro? Para ter status de conselheiro? Talvez consiga algumas vantagens? Ou você quer ser conselheiro para ter uma rede de contatos mais ampliada e conseguir dar um salto? Porque eu vejo pessoas fazendo isso. Entendeu? Um salto. Você participa, você tem uma rede de contatos, porque você começa a conhecer muitas pessoas que atuam com a questão da saúde. Se você tende a pender para o lado de organização social ou para o lado do governo, você tem um leque muito grande, entendeu? (Entrevistado 6, 2015).

As questões acima são recorrentes nas falas dos conselheiros. Já os temas da ordem do dia são decididos pela seleção dos temas básicos aprovados pela plenária, normalmente produto das demandas das comissões, ou da indicação dos conselheiros no final de uma reunião ordinária.

Sobre o tópico das deliberações, pode-se dizer que elas ocorrem quando é necessária a aprovação da maioria do pleno para legitimar uma escolha. Portanto, normalmente ocorre para propor ou aprovar resoluções, para indicar representantes, para publicar a posição do conselho sobre um tema. Esse é um momento fundamental e, muitas vezes, esses votos coincidem com interesses afinados com princípios estabelecidos pelos segmentos que

representam partidos. Como a maioria dos conselheiros atuais é vinculada ao Partido dos Trabalhadores (PT), os conselheiros que possuem outras filiações partidárias, muitas vezes são criticados. “Tem conselheiros aqui que são taxados, rotulados como tucano e você vê um cara fazendo uma defesa muito melhor do que qualquer petista” (Entrevistado 6, 2015). Mais uma vez, a controvérsia da presença partidária no conselho, é percebida. Mais adiante, iremos descrever melhor o que os conselheiros pensam sobre isso.

Depois do momento das deliberações, o pleno indica quais serão os pontos de pauta para a próxima reunião e o encontro é encerrado. Normalmente as reuniões começam às 14h30min e terminam depois das 20h, e é recorrente que a parte dos informes leve a metade do tempo da reunião. Dessa forma, quando existem muitas deliberações para serem feitas em uma reunião, alguém do pleno solicita que a pauta seja invertida; que comece pelas deliberações e depois passe para os informes.

Algumas vezes, é possível perceber inversões de pauta, sendo que essas inversões podem significar algum tipo de estratégia sobre algum ponto importante para deliberação. Por exemplo, um conselheiro vinculado ao movimento popular de saúde propõe algum projeto que precisa passar pela deliberação do pleno, e é possível a proposta da inversão de pauta para ocorrer um esvaziamento do plenário e postergar a votação.

Eleições dos conselheiros do CMSSP

O processo de eleição dos conselheiros da sociedade civil é organizado por segmento, que incluem: o movimento popular de saúde, os movimentos sociais, representantes das Associações de Portadores de Patologias; representante de Entidades Sindicais Gerais Patronais; representante das Entidades Sindicais Gerais de Trabalhadores; representante de Associação de Portadores de Deficiência.

Está previsto no regimento do Conselho que é necessário formar uma comissão eleitoral três meses antes da data prevista para a eleição, sendo ainda necessário definir a data e o local em que ocorrerão as eleições, para que ocorra a divulgação e que diferentes atores possam se candidatar para o cargo de conselheiro. Para se candidatar às cadeiras dos movimentos da sociedade civil é necessário que o candidato esteja vinculado a algum movimento de saúde (como movimentos comunitários, associações de bairros, organizações não governamentais ligadas à saúde) por um período mínimo de um ano.

Os funcionários do setor da saúde só podem se candidatar através do segmento dos trabalhadores. A responsabilidade de acompanhar as eleições é do próprio conselho, ou seja, dos integrantes da gestão atual²⁵. Portanto, a comissão é formada pelos membros do conselho e, no dia da eleição, o conselheiro representante do segmento correspondente acompanha a eleição do seu próprio segmento.

Também está previsto no regimento do conselho que a Secretaria da Saúde dê todo o suporte material e humano para que as reuniões do conselho possam ocorrer de forma produtiva. “O Conselho Municipal de Saúde contará com os recursos materiais e humanos necessários ao pleno desenvolvimento de suas atribuições.” (Lei nº 12.546/98). Para atender a essa demanda, a Secretaria disponibilizou funcionários para a secretária geral e o apoio técnico do conselho, além de sala para as reuniões e um auxílio para o transporte dos conselheiros.

Sobre as eleições dos segmentos dos usuários, é possível perceber uma diversidade sobre a forma de eleger os conselheiros dentro do movimento popular de saúde e do movimento social e comunitário. A partir das entrevistas dos conselheiros, esses mencionam a existência de uma espécie de “filtro” por parte das lideranças do movimento popular de saúde que facilita, ou não, a inscrição de diferentes atores para se candidatar à representação no conselho.

A representante titular do Movimento Popular de Saúde Centro falou para eu não me candidatar alegando que eu não tenho interesse pela saúde, mas eu falei com ela: como eu não tenho interesse pela saúde? Eu sou conselheiro gestor da unidade básica da Santa Cecília, aí eu falei, engraçado eu posso mostrar que eu tenho interesse pela saúde, vai lá na unidade básica que eu fico e pergunta para os usuários. Além disso, eu sou seu suplente no CSMSP. E aí, ela falou nessa reunião que queria indicar outra pessoa para titular do conselho. E um amigo meu falou, olha, você está pensando que é você que manda? Qualquer pessoa pode se candidatar para ser conselheiro e nós temos que aceitar, isso é uma coisa pública de interesse público, isso não é uma firma particular. Mas ela quer colocar alguém que vai beneficiar ela, de qualquer forma ou com dinheiro em espécie ou com alguma coisa que ela pedir (Entrevista 1) (SOUZA, 2012, p. 37).

Esse “filtro” foi apontado como sendo relacionado ao tipo de influência política que as lideranças do Movimento Popular de Saúde exercem. As entrevistas e observações realizadas apontam para a existência de diferentes influências partidárias nos grupos políticos que participam do conselho. Essa influência partidária pode ser um dos fatores

²⁵ Consta na legislação do conselho que os conselheiros da sociedade civil terão mandato de 2 (dois) anos, contados do dia da realização da sessão em que se der a posse, permitida uma recondução. (DECRETO Nº 38.576/99).

que dá mais poder a alguns atores do que outros, fazendo com que aqueles que pertencem a um partido político, que dá suporte à sua participação, tenham uma influência política maior do que aqueles que não defendem a legenda de nenhum partido. Além disso, há indícios de que os interesses particulares dos candidatos ao conselho podem se sobrepor aos interesses coletivos. Partindo dessas reflexões, é válido perguntar quais interesses levam esses indivíduos a participar do conselho?

Pensando em quais interesses motivam a participação nos conselhos, Mário Fuks (2005) defende a ideia de que existem pelo menos três dimensões que são importantes para analisar a ação política nos conselhos de políticas públicas: 1) a primeira, mais subjetiva, diz respeito à propensão dos conselheiros para o engajamento político (medida em termos de interesse – cognitivo e emocional – por política e da competência política subjetiva); 2) a segunda, mais prática, assume a forma de engajamento eleitoral, associativismo e filiação partidária; 3) a terceira – também de natureza política – refere-se a atributos coletivos de caráter mais complexo do que os recursos organizacionais, como a de redes de apoio político e a ação reiterada junto às instituições estatais (FUKS, 2005).

Com as observações de campo foi possível perceber que os conselheiros entendem que muitos ali possuem em sua bagagem de militância uma trajetória político-partidária. Até entendem que é muito difícil que haja uma separação entre sua filiação partidária e sua participação política ali no conselho ou em qualquer outro espaço político. Mas, ao se referirem à presença de interesses partidários no conselho, defendem a ideia de que é necessário, dentro daquele espaço, que os conselheiros deixem de lado a questão do partido para pensar algo maior, como a luta pela saúde ou pelo SUS.

No intuito de mostrar a visão dos participantes do conselho sobre os interesses que motivam a participação, utilizamos as entrevistas realizadas em 2011-2012 e em 2014-2015 para ilustrar esse quadro. Para a representante do Secretário de Saúde no Conselho do período de 2012, o que mais ocorre no Conselho é a defesa de interesses partidários:

O que ocorre no Conselho é uma politicagem partidária e ela é horrível. Porque a política de saúde como está na constituição ou no regimento interno do conselho não pode ser partidária. Porque a partidária é momentânea. Porque os partidos mudam, mas a política de saúde, ela, é permanente, ela precisa ser permanente. E o que acontece? Ninguém constrói. A nossa experiência política, do nosso povo, ainda é pequena, a gente não se envolve muito politicamente com o processo político, com a estrutura política, ainda a gente vê tudo assim por cima, aí a gente vê os conselheiros do segmento dos usuários se envolvendo com o político e não com a política. Eu (conselheiro) que faço parte da política partidária

confundo as coisas. Eu (conselheiro da sociedade civil) me envolvo com a pessoa do político. Aí fica aquela coisa, eles se desentendendo entre si, porque a pessoa que o conselheiro representa, é contra a pessoa que o outro conselheiro representa e, dessa forma, não se constrói nada. Esquecendo o porquê de se estar ali: fazer política de saúde, e não fazer política partidária. (Entrevista 5) (SOUZA, 2012, p.39).

Em outro relato, a questão da participação por interesses partidários aparece novamente:

Isso não é muito difícil de explicar. Eu particularmente sou contrário a você deixar transparecer no conselho o partido político do qual você faz parte, porque no espaço do conselho você está pensando na elaboração de políticas públicas, mas não dá para negar de forma nenhuma, que toda militância é ligada a um partido, a um sindicato. Ela não é, como se diz, totalmente autônoma, dona de suas escolhas sozinha. Essa pessoa vem de uma base, essa base tem afinidade com o partido A, B, ou C. Não é novidade nenhuma dizer que nós temos no conselho municipal cinco ou seis partidos diferentes. A maioria dos partidos no conselho é de esquerda, se é que nós temos partidos de esquerda no Brasil. Essa é uma visão minha (Entrevista 2) (SOUZA, 2012, p. 40).

Nas entrevistas realizadas mais recentemente, no contexto dessa pesquisa, a mesma postura se manteve:

Como eu sou presidente de uma associação, a gente não pode ter partido político, porque a gente acaba atendendo pessoas de todos os partidos, de todas as religiões. Eu, individualmente, não enquanto conselheira, me identifico com o PT. Não sou filiada, mas acompanho as propostas, participo das campanhas. Mas aqui eu percebo que muitas vezes as coisas não acontecem justamente porque são vinculadas a partidos. Vamos supor, está tendo um programa de ação de partido X, que está caminhando. Depois, há uma eleição. Sai aquele partido e entra o partido Y. Só que aquele partido Y não concorda com esse plano de ação, não concorda com esse projeto, aí derruba. Você entendeu? Então isso a gente está sempre começando, sempre contando a mesma história para quem entra. E eu acho que isso não deveria acontecer (Entrevistado 11, 2015).

Outro entrevistado do atual mandato (2015) também apresenta um ponto de vista similar:

Eu não queria me vincular a nenhum partido. Eu não acredito muito em partido, acredito nas pessoas, em partido, não. Mas para me candidatar pelo Movimento Popular de Saúde, eu teria que me filiar ao partido. Então, eu me filiei (Entrevistado 3, 2015).

Esses relatos nos ajudam a perceber que os conselheiros reconhecem a presença da dimensão político-partidária dentro do conselho a partir, inclusive, da sua própria formação política, mas analisam essa presença como sendo inapropriada. Muitas vezes, estes atores falam como se eles estivessem se referindo a outras pessoas. Falam que é importante que as pessoas possuam filiações partidárias, mas que no conselho é importante deixá-las de lado. Relatam ainda que outros conselheiros não conseguem

deixá-las de lado, trazendo-as em seu discurso e em sua atuação no conselho. Esse posicionamento parece contraditório, uma vez que eles mesmos reconheceram a importância da dimensão partidária na sua formação, mas buscam uma isenção na análise de sua própria atuação. Além de muitos exporem a contradição que enfrentam nesse espaço e como buscam “separar” suas próprias filiações ou predileções partidárias numa instâncias que, em teoria, “tenderia” a ser desvinculada de tais influências.

Tal contradição aponta para a necessidade de buscarmos entender melhor a relação entre o discurso e a prática desses atores, que é a motivação desta pesquisa. A própria perspectiva da pessoa que tenta separar seus vínculos partidários da sua atuação política sugere uma ideia de “independência ou autonomia” ou separação de esferas que são, então, entendidas como se tivessem delimitações claras. Entretanto, a literatura mais recente (FILOMENA, 2006; ROMÃO, 2010; TEIXEIRA, 2013) vem apontando para um questionamento da “separabilidade” dessas esferas, que será o tema do próximo capítulo.

O que, cada vez mais, começa a ficar claro é que há uma distância entre a percepção de que a formação política se dá de forma múltipla e a percepção de que devemos buscar uma autonomia da atuação nos fóruns de participação. As perguntas que ressurgem são: 1) Por que a militância político-partidária é vista de forma negativa enquanto constituinte da atuação militante de um conselheiro? 2) Quais questões e problemáticas perpassam essa tentativa de separar o que seria inerente ao partido e ao movimento popular dentro do CMS?

3. A crítica ao discurso de autonomia e o modo como o conceito de multifiliação ajuda a pensar a militância nos novos espaços de participação popular

Desde o início dos anos 2000, no Brasil, um grupo de pesquisadores vem revisando as análises sobre as instituições participativas, especialmente no que diz respeito à separação da ação de atores da sociedade civil e da sociedade política dentro dos espaços de participação democrática (AVRITZER, 2002; LAVALLE et. al, 2004, ROMÃO, 2010; TATAGIBA e BLIKSTAD 2011; 2004; KUNRATH SILVA, 2011; LAVALLE, ROMÃO E ZAREMBER, 2013). A abordagem que caracterizava os atores sociais como autônomos em relação aos atores políticos tradicionais (partidos, sindicatos e Estado), atribuindo até mesmo uma certa “pureza” aos primeiros, como se cada ator pertencesse de maneira fixa a apenas um desses lugares, começou a ser sistematicamente criticada. Parte dessa crítica é decorrente de uma revisão das experiências empíricas nos espaços de inovação democrática, como os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo. Todavia, apesar dessa abordagem ser relativamente recente, pois ganhou força na década de 1990, a crítica sobre o conceito de autonomia dos movimentos sociais em relação às instituições tradicionais de representação política já havia sido formulada desde o final da década de 1980 (BOSCHI, 1987). O que muda com as análises mais recentes é o olhar mais complexo para os atores sociais, sejam eles pertencentes à sociedade civil ou representantes de uma instituição política tradicional. Isto é, o que os primeiros estudos sobre as instituições participativas não observavam era a relação que atores políticos tradicionais e atores da sociedade civil mantêm entre si e com as próprias instituições políticas das quais participam. Analisaremos os estudos dessas relações, que são pontos muito importantes das pesquisas iniciadas há mais de quinze anos. Além disso, será também discutido como a teoria sobre “filiações múltiplas” ajuda a pensar a questão da autonomia.

A construção do discurso de autonomia dos movimentos sociais e da sociedade civil

Podemos dizer que existe uma relação entre o discurso da autonomia presente nas análises sobre os movimentos sociais do final da década de 1980 (BOSCHI, 1987; CARDOSO, 1987) e as análises atuais sobre os espaços de participação. Para perceber esta relação,

devem ser compreendidas a conjuntura histórica na qual o discurso de autonomia entre os movimentos sociais e a sociedade civil²⁶ foi construído. Segundo Lavalle, Houtzager e Acharya, (2004):

A autonomia foi atributo extremamente valorizado na literatura entre as feições dos atores coletivos que protagonizaram a terceira onda democrática e cuja mobilização ainda é vista como central na construção de novas experiências de participação. Assim, confere-se à autonomia papel central na capacidade genuína de mobilização dos atores coletivos da sociedade civil, e espera-se que esses atores autônomos desempenhem papel central na potencialização das oportunidades abertas pelos espaços participativos (LAVALLE, et al., 2004, p.347).

Note-se que esses atores caracterizados como autônomos eram percebidos como possuidores de um atributo distintivo nos espaços de participação que seriam abertos no pós-constituição de 1988. Ainda de acordo com as ideias trazidas por esses autores, é sempre válido lembrar a ferida aberta na sociedade civil por um Estado opressor, derrubado apenas em 1985, pouco tempo antes da nova Constituição, e, diante disso, a importância da luta pela autonomia em relação às instituições políticas tradicionais. Assim,

[...] a autonomia foi pensada como traço distintivo de uma miríade de atores que foram a um só tempo produto e portadores de uma nova cultura política – antítese do autoritarismo e do clientelismo que teria prevalecido historicamente. Nesse sentido, a autonomia corresponde, em perspectiva maior, a um dos elementos que definem o impacto duradouro do momento fundacional, ocorrido durante a transição democrática. (LAVALLE et al., 2004, p.347)

É visando refletir sobre o momento em que o discurso da autonomia se firmou no Brasil, que também analisaremos esse discurso dentro dos movimentos sociais. Para Renato Boschi (1989), o contexto de redemocratização produziu relações conflituosas entre atores sociais e atores políticos por terem se organizado identitariamente em um momento em que os direitos políticos eram negados pelo regime autoritário. Nesse cenário, para o autor, era necessário esclarecer as “complexas relações entre os movimentos e as estruturas partidárias” (BOSCHI, 1987, p. 20). Por isso, ele escreveu o livro, *A arte da associação* (1989), onde argumenta que,

[...] Ainda que os novos movimentos sociais se caracterizem pela ênfase na autonomia frente à excessiva burocratização e penetração do Estado em todas as esferas – por conseguinte, rejeitando estratégias políticas que

²⁶ Já há algum tempo, houve um deslocamento do conceito de movimentos sociais para o de sociedade civil, de acordo com a perspectiva habermasiana apresentada por Rebecca Abers e Marisa Von Bülow (2011). Essa mudança produziu ainda outro deslocamento, o da investigação do “ator” movimento social, para atrelá-lo a um *lôcus* “sociedade civil”.

incluam o partido ou o sindicato –, é difícil imaginar que possam atuar isoladamente (BOSCHI, 1987, p. 23).

Para Renato Boschi, apesar de os partidos possuírem uma função fundamental nos governos democráticos, que é o de mediar as relações entre atores sociais e políticos, naquele contexto de transição democrática os próprios partidos não tinham credibilidade suficiente para serem legitimados pelos cidadãos. Os movimentos sociais buscavam uma atuação independente, porque qualquer vínculo que eles mantivessem com o Estado poderia ser entendido como cooptação.

Ao nível ideológico, as análises contêm a premissa implícita de que uma sociedade em estado de permanente mobilização é desejável e, efetivamente, possível. A participação é valorizada como um fim em si, em detrimento da possibilidade de representação. Combinada a um ideal de “coletivismo autônomo”, tal circunstância é considerada capaz de eliminar o risco sempre presente de cooptação dos movimentos pelo Estado (BOSCHI, 1987, p.43).

Também nesse sentido, Ruth Cardoso (1987) ao pensar sobre os movimentos sociais urbanos, aponta para uma literatura “militante” que, ao tentar defender uma relação de autonomia daqueles em relação ao Estado, contribuiu para a construção dessa visão enviesada. Segundo a autora:

Podemos distinguir uma linha de trabalhos interessados em descrever a autonomia dos grupos populares frente ao Estado e as novas formas de convivência e consciência política que geram, enquanto outros autores situam sua discussão em um plano mais geral e fazem perguntas sobre a eficácia destes movimentos (CARDOSO, 1987, p. 4).

Cardoso identifica uma abordagem comum desse contexto, que vincula a ideia de autonomia também em relação ao Estado autoritário e à formação de uma consciência política que é fruto desse contexto e dessa relação de conflito. Para a autora, é importante ainda,

[...] ressaltar as consequências desta visão, que atribui aos movimentos sociais (como características constituintes do conceito) uma capacidade de construir identidades políticas (novos atores) e uma autonomia frente ao sistema político representativo, uma vez que expressa a manifestação espontânea das camadas populares (ibid., p. 3).

Um das maiores críticas é que a perspectiva da autonomia não levou em consideração as mudanças provocadas pelo contexto pós-ditadura. Segundo Cardoso (1987) e Boschi (1987), no período da ditadura as relações entre movimentos e Estado eram fundamentalmente conflituosas, devido ao caráter autoritário do regime ditatorial, mas

mesmo após o processo de reabertura não houve muitas reflexões sobre as mudanças da relação entre esses atores. As investigações sobre o Estado e os movimentos sociais deixaram de perceber as transformações ocorridas entre esses atores na nova conjuntura política que se erguia.

[...] estas diferenças não foram analisadas, as investigações deixaram de lado a preocupação com o modo de funcionamento das agências públicas e sua relação com as clientelas a serem atendidas. E o Estado aparece como o inimigo dos movimentos, a cuja ação se atribui o poder de modificá-lo ou destruí-lo. Estas interpretações parecem convincentes porque, sob regimes autoritários, em todas as manifestações da sociedade civil, aparecem estratégias discursivas que procuram deslegitimar o regime, o que, entretanto, não significa deslegitimar o Estado (CARDOSO, 1987, p. 4).

Diferentemente da ditadura militar, no contexto democrático, o Estado não precisa ser visto como inimigo, e o intuito dos movimentos não deveria ser deslegitimar o Estado ou os partidos, mas buscar dialogar com eles. Para a autora, naquele período, muitos intelectuais acreditavam que os movimentos sociais tinham a função de promover uma ruptura com o sistema político, e acreditava-se que essa ruptura possibilitaria uma mudança na cultura política. A atuação dos movimentos seria como “uma quebra dentro do sistema político, [...] como alguma coisa nova que, de certa maneira, iria substituir os instrumentos de participação até então disponíveis como partidos, associações e outros” (CARDOSO, 1994, p. 82). Apesar de naquele momento já haver uma crítica sobre a abordagem dos atores políticos, vistos como “hóspedes inóspitos” (BARREIRO, 1995), em relação aos atores sociais essa reflexão demorou um pouco para ser atualizada. Mesmo após o processo de redemocratização, com a institucionalização dos espaços de participação e o deslocamento da categoria analítica dos movimentos sociais para a sociedade civil, a literatura continuou, por muito tempo, a buscar esse traço distintivo, da autonomia dos atores sociais em relação aos atores políticos. Entendemos aqui que a busca por essa pureza foi responsável por engessar as análises sobre participação. A ideia de autonomia, isto é, de que uma esfera deve ser purificada de qualquer influência das outras, foi fortemente influenciada pelo conceito de sociedade civil de Jürgen Habermas, tal qual explicitado no trecho a seguir:

O (...) núcleo central [da sociedade civil] é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, às quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas [...] (Habermas apud Abers et. al., 2011, p. 56).

Como se pode observar, a separação entre as esferas marca o pensamento habermasiano. Tal posição acabou por influenciar uma geração de pesquisadores que investigaram, sob esta ótica, as relações entre a sociedade civil e o Estado. No entanto, para Rebecca Abers e Marisa Von Bülow (2011), seria fundamental ampliar a unidade de análise.

Um argumento importante que surge dessa literatura – pelo menos dos autores que se inspiraram nos trabalhos de Habermas e de Cohen e Arato – é que a sociedade civil, à medida que é exitosa, opera fora das esferas de influência do Estado e do mercado. A noção de uma sociedade civil “autolimitada”, muito enfatizada por Cohen e Arato (1992), se refere à ideia de que os atores da sociedade civil constituem um campo separado que precisa manter sua distância tanto do mercado quanto do Estado para poder garantir a comunicação livre e o respeito mútuo (ibid.).

A abordagem dessas autoras enfatiza que é importante perceber que a relação entre atores políticos e atores civis possui muito mais interseções e transições do que separações estagnadas.

Assim, podemos perceber dois contextos de análises sobre atores sociais e atores políticos. Num primeiro momento, o período de abertura democrática, de 1978-1985, e num segundo momento, o período de legitimação da democracia e de institucionalização da participação, pós-1988 até os dias atuais. No primeiro momento, o discurso da autonomia dos movimentos e da literatura legitimava uma “participação anti-Estado, antipartido, antissistema político em geral.” (CARDOSO, 1994, p.82) No segundo momento, o Estado já não é mais inimigo, porque legitimou a participação da sociedade civil, através da Constituição de 1988, mas os partidos ainda não são incluídos na análise. Isto ocorre porque estes novos espaços, inspirados pela conjuntura de reabertura democrática e possibilitados pela Constituição de 1988, foram pensados como uma alternativa aos partidos e às instituições representativas tradicionais. Uma vez que “as novas instituições de participação foram intencionalmente criadas para incluir a sociedade civil, e, em alguns casos, os cidadãos individuais, nos diferentes momentos do processo de políticas públicas” (LAVALLE, et al, 2004, p. 348), o foco estava na inclusão dos atores sociais em diálogo com o Estado e não com os partidos políticos.

Nesse cenário, os atores da sociedade civil eram vistos como os únicos autorizados a falar em nome de uma coletividade.

Em decorrência desse pressuposto, não apenas paira suspeição sobre os atores com vínculos institucionalizados com atores políticos clássicos do século 20 – partidos políticos, movimentos sindicais, o Estado –, mas há

escassa sensibilidade institucional capaz de animar pesquisas acerca da susceptibilidade da participação [...] (LAVALLE, et al, 2004, p.347).

Dessa forma, entendemos que não é por acaso que a sociedade civil via os novos espaços de participação como uma alternativa aos partidos políticos. Desde o processo de reabertura democrática os partidos foram tratados com grande suspeita.

A desconfiança relacionada às instituições representativas

As análises apresentadas no livro *A desconfiança política e seus impactos na qualidade da democracia*, organizado por José Álvaro Moisés e Rachel Meneguello (2013), apontam para o contexto brasileiro de fragilidade democrática. Os autores afirmam que o Brasil, em mais de um século de regime republicano, viveu apenas dois períodos democráticos, entre 1946 e 1967 e de 1988 até os dias atuais. Fora desses curtos períodos de experiência democrática, predominaram no país, durante a maior parte do século XX, sistemas políticos oligárquicos, autoritários ou semiliberais que, por definição, não asseguravam as liberdades fundamentais, a competição política, a participação popular ou os direitos de cidadania. Em uma perspectiva temporal longa, portanto, a democracia é um fenômeno político relativamente novo no Brasil e, ao mesmo tempo, frágil e descontínuo na experiência dos brasileiros (MOISÉS, 2013, p.51-52).

A atual democracia brasileira, além de ser uma experiência recente por ter um pouco mais de um quarto de século desde que foi instituída, é uma experiência influenciada por um cenário internacional de desconfiança nas instituições representativas. Pesquisas recentes (Moisés e Meneguello, 2013) indicam que mesmo em contexto de democracias consolidadas, como na Itália e Japão, a desconfiança nas instituições representativas começou a se intensificar na década de 1980, justamente no período em que estava ocorrendo no Brasil o processo de reabertura. Segundo Moisés e Meneguello,

Em âmbito mundial, as atitudes dos cidadãos diante das instituições públicas e, em especial, das instituições democráticas, dando origem ou aprofundando o fenômeno de desconfiança política em várias partes do mundo, foram documentadas por extensa literatura desde os anos de 1980 e de 1990. Estudos comparativos editados por Klingemann e Fuchs, Norris, Levi, Nye et al. e Warren apontaram para a complexidade e, principalmente, para a grande variação dos modos de expressão do fenômeno. Dessa maneira, nas democracias que se consolidaram em meados do século xx, a exemplo da Itália, do Japão e, em menor grau, da Alemanha, o cinismo e o desconforto com o funcionamento de parte das instituições democráticas generalizaram-se a partir das experiências de

burocratização da vida pública, de engessamento do sistema de partidos políticos, das práticas continuadas de corrupção e de outros déficits de desempenho institucional (MOISÉS, 2013, p. 29-30).

A confiança nas instituições representativas, como os partidos, que haviam se fortalecido no período pós-guerra (1950-1960), a partir da década de 1980, com os efeitos negativos causados pelo não cumprimento dos papéis para os quais estas instituições foram pensadas, começou a ceder seu lugar a uma desconfiança.

[...] a confiança em autoridades e em instituições públicas caiu sistematicamente nos últimos quarenta anos, invertendo a tendência verificada durante a prosperidade econômica e a tranquilidade política que se seguiram ao fim da Segunda Guerra Mundial. Enquanto naquele período, em especial entre meados de 1950 e 1960, cerca de três quartos dos cidadãos dos países mencionados mostravam-se satisfeitos com, deferentes e confiantes em seus governos, instituições e burocracias públicas; a partir de 1980 e de 1990 apenas 25% dos entrevistados expressaram essa atitude, revelando uma evidente disposição crítica diante das crises políticas, escândalos e, principalmente, a deterioração do padrão republicano de funcionamento das instituições. [...] De uma maneira geral, caíram as taxas de identificação com partidos ou a mobilização dos eleitores por partido, o comparecimento em eleições e interesse por política em países como os Estados Unidos, Inglaterra e boa parte da Europa continental (ibid., p. 30).

Foi nesse cenário que a democracia brasileira foi instituída. Assim, quando as instituições representativas tradicionais começaram a ser questionadas no âmbito internacional, os cidadãos brasileiros estavam lutando para que o Brasil saísse de um sistema ditatorial e entrasse em um sistema em que a população pudesse escolher seus líderes e participar da vida política. A terceira geração de democratização latino-americana nasce dentro de um contexto em que, internacionalmente, as instituições representativas estão sendo questionadas. Mas, além disso, as sociedades dessas nações latino-americanas sofrem as distorções políticas das experiências autoritárias anteriores e herdaram a desconfiança nas instituições representativas.

É neste cenário que a sociedade brasileira busca alternativas para não reproduzir vícios como o clientelismo, a corrupção, o déficit de funcionamento do sistema partidário e de representação política, e acaba tentando encontrar novos caminhos, como o fortalecimento da sociedade civil e a construção de espaços de participação direta e semidireta.

A prática participativa, **para além da participação através do voto e dos partidos e sindicatos**, foi institucionalizada com a Constituição de 1988, “que afirmou, ineditamente na história brasileira, a democracia semidireta ou participativa como um dos princípios fundamentais da República. No

bojo da nova Carta, o conceito de democracia adotado não se limitou ao restabelecimento de eleições para presidente, governadores e prefeitos. Previu também a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas. O anseio da sociedade pelo exercício mais amplo da soberania popular foi acolhido, com a indicação constitucional de institutos de democracia direta (VITALE, 2004, p.239-240).

Esses arranjos institucionais, que visam a uma maior participação cidadã e ao controle social, nascem da baixa credibilidade da população naqueles que detém o poder, e de que os procedimentos a que recorrem os seus detentores para mantê-lo precisam ser socialmente controlados, no intuito de que seus abusos sejam evitados. Daí a necessidade de adoção de mecanismos de controle, formas de limitação do poder que evitem situações de abuso. “Em consequência, a democracia implicaria a supervisão e monitoramento do exercício do poder pelos cidadãos”. (MOISÉS, 2013, p.42)

No período pós-1989, os cidadãos brasileiros envolveram-se em uma dinâmica eleitoral regular e intensa, tendo defendido na eleição presidencial de 1989 o marco do alinhamento de forças políticas e preferenciais. Mas, apesar da confiança nos procedimentos eleitorais e no alto grau de aceite do regime democrático, a relação com as instituições representativas continuou fragilizada.

Em estudo sobre as bases da preferência pela democracia no Brasil, a partir de dados de pesquisa de 2002, encontrou-se que a adesão e a legitimidade do regime democrático estavam significativamente associadas à valorização das eleições como forma de intervenção na política. Sabe-se que, à luz da teoria democrática representativa, a associação das eleições ao funcionamento democrático é esperada; entretanto, a mesma valorização não ocorreu em relação às instituições representativas (MENEGUELLO, 2013, p.98)

Os dados apontados por Meneguello mostram que mais de 60% dos cidadãos brasileiros preferem a democracia à ditadura. Esta parcela da população não nega a importância dos partidos e do Congresso para a democracia e para o país, nem tampouco a relevância do voto direto para a política em geral. Entretanto, há uma “relação ambígua com os partidos; embora 63% afirmem que sem partidos não pode haver democracia, quase 60% consideram que eles servem apenas para dividir pessoas” (Meneguello, 2013, p. 99). Essas percepções e opiniões são extremamente interessantes para se pensar a ideia de cultura política, que tanto tem instigado a antropologia política quando a ciência política e que se refere à forma com que os cidadãos e/ou indivíduos relacionam-se com instituições políticas e as acionam como parte do jogo democrático.

Para a autora, é verdade que existe um apoio, inclusive crescente, dos cidadãos brasileiros ao regime democrático. Entretanto, esse apoio não é ampliado para os partidos, para o congresso e para o sistema judiciário. Tudo se passa como se, no imaginário da população, a necessidade da democracia não implicasse a percepção da legitimidade das instituições. Parte dessa falta de legitimidade diz respeito ao problema da responsividade, “entendida como a capacidade de governos e lideranças políticas de responderem positivamente às expectativas dos eleitores” (MOISÉS e MENEGELLO, 2013, p. 24).

É verdade que, no Brasil, o descontentamento e a desconfiança nas instituições representativas é grande. Contudo, é possível perceber a luta da sociedade civil brasileira pela reabertura democrática e pelas melhorias nas instituições participativas vigentes desde o período da ditadura, quando a democracia ainda era um sonho a ser alcançado. Como vimos, as lutas pela abertura democrática e pela participação popular foram viabilizadas pela organização das associações de bairro, das comunidades eclesiais de base, do movimento dos trabalhadores, do movimento negro, do movimento feminista, dentre outros. Todas essas lutas foram fundamentais para que a democracia se tornasse possível. A institucionalização de espaços de participação popular como Orçamento participativo e Conselhos gestores de políticas públicas é fruto da mobilização política desses atores no processo de redemocratização e dos arranjos institucionais incluídos na constituição de 1988, que possibilitou a descentralização do poder e a inclusão da participação da comunidade na gestão pública.

O que ocorre é que a constituição brasileira – ao definir que o Brasil é uma República Federativa que comporta além da democracia representativa, a democracia participativa e direta – criou espaços e atores tradicionais da representação política, como o parlamento e os políticos, e também criou novos espaços de participação, através dos quais a sociedade civil passou a ter meios para dialogar com o Estado e influenciar na elaboração de políticas públicas. Todavia, os espaços de participação, por terem sido pensados nesse cenário de desconfiança das instituições representativas tradicionais, acabaram sendo interpretados por parte da literatura e dos atores sociais como sendo antagônicos às instituições e atores da democracia tradicional clássica. Isto é, como alternativa aos partidos políticos e parlamentares, que pelas pesquisas de Moisés e Meneguello (2013), desde o período de redemocratização, até hoje, ainda são vistos pelos cidadãos brasileiros como atores que não são dignos de confiança, devido ao fato de não cumprirem com os

objetivos a que se propuseram, por estarem envolvidos com casos de corrupção ou com práticas clientelistas.

Atualmente, com a nova onda de pesquisa sobre as instituições participativas, a literatura começou a ressaltar a importância de incluir a dimensão político-partidária tradicional para pensar as instituições participativas. Esses autores, apesar de trazerem um tema que já havia sido abordado pela literatura sobre movimentos sociais (BOSCHI, 1987; CARDOSO, 1987), trazem abordagens que são fundamentais para pensar os espaços participativos hoje. Já em outro contexto histórico, é possível perceber que aqueles autores apontavam para a necessidade de se incluir os partidos políticos nas análises sobre participação. Entendemos que trazer a discussão sobre a desconfiança nas instituições representativas que existia na década de 1980, e entender a desconfiança histórica nos atores tradicionais da política, nos ajuda a compreender porque a discussão sobre a dimensão político-partidária foi durante tanto tempo tratada de forma tangencial, ou simplesmente ignorada. Acreditamos que parte da divisão que existia entre análises sobre as instituições participativas e instituições político-partidárias, que se devem ao contexto internacional de desconfiança nas instituições participativas e de resistência dos movimentos sociais em se vincular a instituições como Estado e partidos, devido à herança do regime autoritário anterior.

A partir desses dois contextos, o cenário de busca por autonomia da sociedade civil e de desconfiança com relação às formas tradicionais de fazer política, também não é por acaso que a literatura que abordava os espaços de participação analisou as interações dos partidos em fóruns de participação, como sinal de fracasso desses espaços para cumprir seu papel de atores autônomos.

Outro tema que se destaca nesse período diz respeito aos efeitos destes canais institucionais de participação sobre a organização da sociedade, em particular os riscos que os conselhos, e a participação institucionalizada de uma forma geral, poderiam significar para a autonomia dos movimentos sociais. Duas leituras opostas marcam o período. Para alguns teria havido “refluxo dos movimentos sociais”, e a perda da autonomia (CARDOSO, 1984). Enquanto para outros teria havido uma redefinição dos movimentos sociais (CARVALHO, 1998, CECD, 1999). Para alguns, como Neder (2001), que analisa os movimentos populares de saúde nos anos 1990, aparece uma ideia de que este debate sobre autonomia seria um debate datado, dos anos 1980, onde teria havido a polarização política e acadêmica de uma contradição entre defender a autonomia e se abrir a institucionalidade. E nos 1990 já não teria mais importância porque existem os conselhos de saúde em todo o país. Diz que o enfoque nos conselhos na área de saúde fez com que a “institucionalização” se tornasse quase uma unanimidade. Jacobi (1993) vai apontar que o discurso da

autonomia permaneceria, mas na prática os movimentos não recusaram a institucionalização. Segundo Neder (2001: 93), se nos anos 70, a polêmica era se deveriam ou não participar dos conselhos de saúde, nos anos 1990, o debate se deslocou para a “relação entre participação institucional e participação autônoma”, quando “se analisam as iniciativas em curso, e os efeitos da participação institucional no funcionamento e no projeto político dos movimentos”. A diferença seria esta: nos anos 70 e 80 o debate é “teórico”. Nos anos 90, ele é prático, se analisam efeitos e experiências. E os efeitos e experiências não foram unívocos (TEIXEIRA, 2013, p.92).

Essa busca por autonomia foi vigente ao longo da trajetória dos atores sociais, desde o período da redemocratização até hoje. Mas, como observado por Renato Raul Boschi, em 1987, “uma coisa é aquilo que os movimentos expressam a respeito do sistema partidário; e outra bem diferente é considerar estas opiniões como evidência” (BOSCHI, 1987, p.28). Já para Cardoso, “certas coisas foram deixadas um pouco de lado, não porque os pesquisadores não soubessem, mas, na verdade, porque as interpretações foram bastante coladas ao discurso dos movimentos” (CARDOSO, 1994, p.85).

Depois de mais de dez anos desde as primeiras reflexões sobre a relação entre atores políticos e sociais, a literatura sobre espaços de participação volta a esse tema, não apenas para pensar os movimentos sociais e os partidos, mas para pensar sobre a relação dos atores da sociedade civil dentro de espaços de participação e sua relação com atores da sociedade política. Uma vez que os espaços de inovação democrática, como os conselhos e os orçamentos participativos foram pensados para acolherem diferentes entidades sociais, esses espaços não podem evitar o envolvimento com atores da sociedade política. Principalmente porque atores da sociedade civil, não estão fisicamente separados dos atores da sociedade política. Os cidadãos, dentro de instituições participativas, também representam interesses que visam refletir os ideais de suas entidades representativas, como associações de moradores, ONGs, igrejas, associações de bairro. Além disso, representam também instituições e atores políticos com os quais estão envolvidos, como vereadores, deputados, partidos políticos e sindicatos. Esse envolvimento ocorre justamente porque não há como separar, no dia a dia desses indivíduos, a sua atuação no campo social e a sua atuação no campo político. Essas relações estão ligadas devido ao fato de, no cotidiano desses indivíduos, os mesmos transitarem por essas diferentes esferas. De modo que a busca de uma autonomia entre esses campos deve ser problematizada. (LAVALLE et. al., 2004; ABERS, 2011).

Assim, superação da busca pela autonomia é uma exigência produzida pelas análises empíricas, uma vez que os espaços de inovação democrática, como os conselhos

(LAVALLE, ROMAO e ZAREMBERG, 2013) e o orçamento participativo (ROMÃO, 2011) estão evidenciando que essas relações acontecem e que os estudos dessa área, mais do que mencionar uma reprodução da lógica político-partidária dentro de espaços de participação, precisam entender *como* essa relação é possível (ibid.). Dessa forma, entendemos que literatura sobre os conselhos gestores promoveu uma análise enviesada, quando, ao analisar vínculos de partidos ou do Estado com os conselhos, desqualificou as suas ações.

Para Teixeira e Tatagiba (2005), não deveria haver problema em existir uma interação entre conselheiros da sociedade civil e partidos políticos, já que os primeiros também fazem parte de uma democracia representativa que precisa eleger os seus candidatos e se posicionar criticamente frente à política eleitoral. A questão da negação dessa interação está intimamente ligada à concepção de que os partidos políticos desvirtuam e não representam os interesses daquela comunidade. E a presença deles traz a impressão de uma troca de favores desiguais.

Não há, *a priori*, nenhum problema no fato de os movimentos se aliarem aos governos, partidos ou vereadores para encaminhar sua luta, suas demandas. Aliás, os movimentos sempre fizeram isso. O problema está na sensação de que essas relações servem muito mais ao Estado, aos partidos e ao governo do que aos próprios movimentos. Como sabemos, as relações entre governo e sociedade são marcadas por uma enorme assimetria de recursos – organizacionais, informacionais, financeiros, educacionais, dentre outros – que limita, em muito, as possibilidades de exercício da autonomia. (TEIXEIRA e TATAGIBA, 2005. P. 84)

Para Fuks (2005), Tatagiba (2007), Moura et al. (2008), as pesquisas que estudam esses espaços de participação popular tendiam a apresentar a influência dos partidos políticos de forma tangencial ou como sinal de ineficiência. Já para, Leonardo Avritzer (2009), é importante incluir na análise atores das instituições participativas, como partidos políticos, que historicamente foram excluídos.

Para Wagner Romão (2011), a inclusão do estudo das instituições partidárias dentro de espaços de participação popular é fundamental, devido ao fato de ser um dos elementos relevantes na discussão sobre o sucesso ou o fracasso desses espaços de participação. De acordo com Romão, um dos principais desafios teóricos das pesquisas sobre as instituições participativas é a busca por uma aproximação analítica entre as tradicionais formas de atuação da democracia representativa e democracia participativa, entre aspectos da sociedade civil e a sociedade política. Assim, nesses trabalhos, os atores e

processos políticos próprios da democracia representativa são vistos como nocivos às instituições participativas, mas ao excluir a dimensão partidária desses espaços pouco se avança na compreensão da complexidade de tais fóruns (ROMÃO, 2011).

O problema que se evidencia pelas pesquisas mencionadas é o fato de que a presença dos partidos nas análises sobre os espaços de participação precisa ser incluída. No momento em que essa relação parece representar um obstáculo no desenvolvimento da democracia participativa, as análises deixam de fora um importante ator. Ao resgatar o surgimento do discurso da autonomia entre movimentos sociais e atores políticos tradicionais, pudemos perceber uma continuidade do discurso da autonomia entre estes atores na discussão atual sobre participação popular. Uma questão que pode contribuir para analisarmos a relação de atores da sociedade civil com os partidos políticos é o conceito de multifiliação.

Nesse campo da participação, a trajetória militante é um percurso legitimador e contundente para inserção de um indivíduo nas instâncias de representação, pois intrínsecas a essa trajetória estão diversas relações e interseções com redes e espaços políticos diversos. Foi justamente a cisão teórica entre sociedade civil e sociedade política que prejudicou a análise sobre esses espaços de participação. No cotidiano desses indivíduos as fronteiras, entre sociedade civil e sociedade política, não são tão definidas e estanques, devido ao fato de que eles estão concomitantemente interagindo e administrando essas esferas: partidos, movimentos sociais e governo.

A questão sobre as filiações múltiplas

Até o momento, percebemos que o discurso da autonomia da sociedade civil em relação aos partidos políticos foi, por muito tempo, utilizado para categorizar esses atores e espaços. Mas nos últimos quinze anos, as pesquisas sobre participação vêm questionando essa ideia de “pureza” e “independência” que envolve a análise da relação entre sociedade civil e sociedade política.

A partir dessas novas perspectivas sobre espaços de participação, que levam em consideração o aspecto relacional em que os atores estão envolvidos, torna-se importante repensar a questão da autonomia ao abordar análises sobre a sociedade civil. Entendemos que a sociedade civil é formada por militantes que, devido à sua formação em movimentos sociais, também adotam a ideia de autonomia como necessária. Entretanto, a necessidade

de autonomia da sociedade civil começa a ser relativizada caso sejam considerados os múltiplos processos formativos pelos quais estes indivíduos passam ao longo da sua trajetória nos espaços de militância. Por isso, faremos uma reflexão sobre o conceito de militância múltipla. Trazendo essa abordagem para pensar o objeto dessa pesquisa, a trajetória de formação dos conselheiros da sociedade civil do CMSSP entendemos que a formação desses atores acompanha as experiências que esses indivíduos tiveram ao longo de suas vidas e que envolvem outros espaços que não apenas o conselho, uma vez que esses indivíduos possuem interlocuções com outros indivíduos da sociedade civil e também da sociedade política. A partir dessa perspectiva, torna-se importante pensar numa análise que possa dar conta desses trânsitos.

Uma abordagem teórica que colabora para analisar uma participação política simultânea e acumulativa foi desenvolvida por Ann Mische (1997) que, ao pesquisar grupos de estudantes no Brasil na década de 1990, encontrou intersecção de múltiplas redes de sociabilidade de que estes indivíduos faziam parte – como igrejas, partidos, agremiações, associações, ONGs. A autora chegou à conclusão que para abordarmos aspectos de militância na sociedade civil, podemos desenvolver outras abordagens de análise, mais flexíveis, “[...] capazes de compreender o dinamismo, a contingência, e a multiplicidade das experiências e interações sociais.” (MISCHE, 1997, p. 1997). Segundo ela:

Precisamos de uma nova ótica teórica capaz de englobar a multiplicidade de relações e significações sociais, e o caráter interativo e processual de toda experiência social. Essa ótica deve visar tanto os mundos interativos dos jovens, quanto as relações emergentes entre os grupos organizados, e os pontos de convergência ou distanciamento entre os dois (MISCHE, 1997, p.134).

A complexificação sugerida por essa nova perspectiva analítica, permite entender que militantes, ao transitarem entre vários grupos, conferem maior complexidade à sua atuação, ao mesmo tempo em que incorporam, em suas trajetórias, novos saberes e expertises conquistadas nessas interações. Partindo desse princípio, Mische percebe em sua pesquisa que:

No contexto brasileiro, uma ponte importante se constrói por meio do fenômeno da “militância múltipla”, no caso de jovens que são simultaneamente lideranças no movimento estudantil, nos partidos políticos, nos grupos da igreja, ou em outros movimentos e organizações. Apesar das afirmações da “autonomia” dos movimentos e protestos contra a “partidarização” das entidades, na verdade, as redes de liderança são extremamente interligadas (MISCHE, 1997, p.45).

Assim, Ann Mische, nos ajuda a incorporar em nossas análises os imbricamentos formativos possibilitados pela “*militância múltipla*”. Faz-se necessário, assim, entender que as lideranças integram muitos espaços de participação ao longo de suas vidas e que esses indivíduos, que se conectam a diferentes grupos e organizações, criam redes de interesses e modos de fazer política que questionam e extrapolam as fronteiras tão caras ao conceito de “*autonomia*”. Como a autora mesmo diz, apesar do desejo por “*autonomia*” e também das críticas à “*partidarização*” da militância e das entidades, torna-se necessário perceber os trânsitos de militantes em espaços como movimentos sociais e partidos. Nesse sentido, torna-se importante entender que o envolvimento com outras entidades (como os partidos) não deve ser avaliado como uma “*falha-base*”:

Facções do movimento estudantil são intimamente ligadas à participação em partidos e tendências de esquerda — um fator que não quero denunciar como falha-base, como fazem muitos outros críticos, pois aparece quase como uma necessidade estrutural dentro da complexa organização da sociedade civil e política dos anos 90, onde o engajamento nas “*lutas institucionais*” faz parte das estratégias e repertórios dos movimentos sociais (ibid.).

O processo de multifiliação colabora para questionar a “*pureza*” implicada no conceito de autonomia, que pretende separar o envolvimento de militantes e organizações de instituições políticas como os partidos, como se estes fossem corruptores de atividades que são entendidas como “*próprias*” dos cidadãos organizados. Dessa forma, o envolvimento desses grupos com partidos não deve ser, como muitas vezes foi, interpretado como uma falha-base. Para a autora, essa relação com os partidos faz parte da conjuntura social e política em que os movimentos estão envolvidos, uma vez que o engajamento em partidos (“*lutas institucionais*”) faz parte das estratégias de repertórios dos movimentos sociais em democracias representativas.

Essa leitura colabora com uma série de pesquisas como a das autoras Luciana Tatagiba e Karin Blikstad (2011) que, ao estudarem aspectos da militância e eleição de representantes de organizações populares, como no Conselho Municipal de Habitação de São Paulo, apresentam uma nova agenda de estudos sobre participação no Brasil.

[...] analisar as experiências de inovação democrática, mas não como o avesso dos repertórios políticos tradicionais ou sua face redentora. As dinâmicas participativas ganham vida em cenários institucionais e societários nos quais atores de carne, ossos e interesses buscam realizar seus objetivos particulares, corporativos e políticos no sentido mais estrito do termo. Os espaços de participação têm os seus limites e suas potencialidades configurados pelas tramas relacionais previamente existentes nas quais estão inscritos. Nesse sentido, a atuação dos partidos

e dos governos nas eleições para o CMH não é visto aqui como anomalia ou como uma interferência perversa numa dinâmica participativa encapsulada e protegida dos efeitos nefastos do seu entorno. A participação se constrói por essas relações e a expectativa é que possa também impactá-las. Justamente nessa expectativa repousa o sentido normativo da análise aqui desenvolvida (TATAGIBA e BLIKSTAD, 2011, p. 211).

Percebemos que as autoras, ao fazerem uma análise sobre instituições participativas como o Conselho de Habitação, também enfatizam o aspecto relacional que envolve os atores sociais, governo e partidos, dando vida a todos estes atores, e enfatizando que os atores sociais precisam ser entendidos como indivíduos de carne e osso, e que possuem interesses pessoais, corporativos e políticos. Neste sentido, as autoras fazem uma análise, baseada em Mische, expondo que os limites e as potencialidades dos espaços participativos não devem ser traçados e analisados tão somente tendo em vista a necessidade da separação entre sociedade civil e política.

Como vemos, as autoras colaboram com a crítica da perspectiva normativa que analisa os partidos políticos como atores indesejados em espaços de participação como os conselhos. Nessa mesma pesquisa as autoras concluem que a participação de partidos nas eleições do conselho de habitação diz respeito ao fato dos candidatos a conselheiros estarem envolvidos com redes sobrepostas.

De qualquer forma, chamamos a atenção para o fato de que o CMH foi se construindo como arena política relevante ao longo das suas quatro gestões, ou seja, à medida que os atores experimentaram estar dentro ou fora dele e o que isso representava para o encaminhamento de seus interesses. A presença dos partidos e o engajamento dos governos na eleição do CMH é, por um lado, resultado da atuação dos atores em redes parcialmente sobrepostas – para usar os termos de Mische (2008, p.22) – principalmente no movimento de moradia e no PT, e, por outro, da importância que esse conselho assumiu no jogo político da cidade e nas estratégias dos atores. Não é o caso de generalizar esses achados empíricos, que podem estar relacionados ao peso político da cidade de São Paulo e/ou ao montante de recursos envolvidos nessa política pública específica (ibid.).

Dessa forma, Tatagiba e Blikstad, se apropriam do conceito de Mische de redes sobrepostas, ou seja, a participação dos militantes do conselho em várias redes (governo, movimento, partido), para pensar as influências e pressões diversas a que os conselheiros estão submetidos, exigindo certo jogo de coordenação e segmentação entre os diversos envolvimento. Deste modo, as autoras ressaltam uma:

Contribuição empírica possibilitada pela análise de que os militantes possuem vários pertencimentos. Essa pesquisa possibilitou identificar que,

compreender as dinâmicas participativas a partir da descrição e análise das relações entre atores sociais e políticos institucionais pode oferecer novas chaves para avaliação dessas experiências e dos seus resultados. Particularmente importante seria avançar na compreensão do papel dos partidos e da militância partidária nesse cenário, um tema que, apesar de constante nos estudos de caso, ainda permanece pouco abordado de forma sistemática pela literatura da participação (TATAGIBA e BLIKSTAD, 2011, p. 212-213).

Partindo dessa nova “chave” analítica capaz de identificar e compreender as dinâmicas relacionais entre atores sociais e políticos, podemos perceber a importância dessa nova agenda de pesquisa, que aponta para a importância de se compreender o papel dos atores sociais e sua relação com a militância partidária. O trabalho dessas autoras é muito inspirador para a presente pesquisa, já que um dos objetivos deste trabalho é justamente perceber as relações dos conselheiros de saúde e sua militância partidária, que será retomada no próximo capítulo.

Vale acrescentar que para Tatagiba e Blikstad, o militante do movimento social e o militante partidário muitas vezes são a mesma pessoa.

Sabemos que muitas conquistas dos setores progressistas se deveram à articulação entre militantes dos movimentos e militantes partidários – papéis muitas vezes combinados num mesmo ator –, que favoreceu os fluxos de comunicação e de trânsito entre as sociedades civil e política. Mas não se trata agora de inverter completamente a chave e supor que todo tipo de vínculo entre movimentos sociais, partido e Estado contribuirá para o avanço de uma agenda de esquerda, o fortalecimento dos movimentos ou o aprofundamento da democracia. Tampouco que, se contribuir, o fará da mesma forma e direção (TATAGIBA e BLIKSTAD, 2011, p. 212-213).

As autoras, além de destacar que o indivíduo tem múltiplas inserções militantes, alertam que isso não significa que os interesses do movimento, partido e governo sejam sempre conciliatórios. Este militante possui trânsito em vários espaços, possui formação e interesse em cada um deles, o que quer dizer que as pesquisas devem estar atentas para isso.

Para Mische, entende-se que “[n]o meio dos grupos organizados, também se vê uma complexificação marcante das formas de participação social e política, embora essas redes continuem a ser densas e entrelaçadas.” (Mische, 1997, p. 144). Nesse cenário, jovens com algum interesse político “[...] podem escolher entre muitas formas alternativas de militância, incluindo partidos políticos, movimentos populares, sindicais e anti-discriminatórios, organizações não governamentais e associações profissionais.” (ibid.).

É importante destacar, junto com Mische, que além de se perceber os múltiplos espaços de atuação política, torna-se importante assinalar que este militante também desenvolve múltiplos projetos. Tais projetos perpassam interesses que dizem respeito à sua vida particular, à sua atuação no campo social e político,

[que] implicam em uma fusão de múltiplos “projetos-em-formação”, cristalizados numa dada identidade social. Assim as identidades funcionam mais como prismas do que como fronteiras, oferecendo possibilidades para a fusão de projetos pessoais e coletivos que atravessam círculos e redes sociais. [...] Os anos formativos dos jovens não são limitados à família e às universidades, mas acontecem em contextos sociais, culturais e políticos mais diversos, englobando um campo maior de possíveis (e às vezes contraditórios) projetos pessoais e coletivos. Por isso, a categoria de “estudante” não tem a multivalência necessária para servir como um prisma para a diversidade de projetos-em-formação dos jovens nos anos 90. Daí a necessidade de uma identidade mais abrangente (e ambígua), evidente no universalismo formal de “cidadão.” (p. 140-141).

A ideia de múltiplos projetos em formação funciona mais como prismas do que como fronteiras, oferecendo possibilidade para a fusão de projetos pessoais e coletivos. Em nossa pesquisa sobre o Conselho Municipal de Saúde, será possível pensar a questão de motivações pessoais para a participação. A inclusão dessa dimensão na análise é importante, porque introduz a ideia de que o militante possui um processo de formação complexo que retrata aspectos que dizem respeito a uma vida pública, mas também se relaciona com referências (e interferências) de suas vidas privadas. Trazer à tona esses aspectos possibilita uma análise mais específica do processo de formação desses militantes, o que será abordado novamente no próximo capítulo.

O levantamento de instrumentos analíticos desenvolvidos por Mische em sua pesquisa nos permite olhar para experiências empíricas em espaços de participação que consigam colaborar com a desmistificação da noção de autonomia e com a busca de uma complexidade das ações. Isto nos permite, ao invés de criar fronteiras, operar com a perspectiva do prisma, isto é, com uma pluralidade de pontos de vista, o que resulta numa complexificação do olhar. Trazer essa perspectiva para a análise deste estudo colabora em dois sentidos: em primeiro lugar, permite entender a multiplicidade da própria formação do indivíduo e dos seus projetos; em segundo lugar, incita no pesquisador uma abordagem um pouco menos normativa.

Levantaremos, a seguir, mais alguns instrumentos analíticos, como os conceitos de interlocutores sociais e de círculo de reconhecimento, e a ideia de como identidades múltiplas podem colaborar para pensar o objeto de análise.

A respeito do diálogo, “[...] é essencial o papel de interlocutores sociais, com identidades múltiplas, posicionados no cruzamento de vários contextos sociais” (ibid., p. 145). Ao trazer essa abordagem para pensar os espaços de participação, podemos dizer que nestes espaços existem muitos interlocutores, que por sua vez possuem identidades múltiplas e estão posicionados no cruzamento de vários contextos. Mische, ao ressaltar estes aspectos, chama a atenção para o fato de que Estado e sociedade estão em diálogo (interlocução). Os indivíduos de ambos os lados possuem uma militância múltipla, de modo que seus posicionamentos falam de diferentes contextos de que eles participam. Ou seja, tais atores estão em constante diálogo entre si (Estado e sociedade) e de acordo com as diferentes identidades que possuem. Os atores participam de sua vida pessoal, particular, dos movimentos e associações de que fazem parte, e também dos partidos. Partindo da ideia de que é necessário um “círculo de reconhecimento” para que essas diferentes identidades sejam reconhecidas, a autora afirma que:

Para entender esse processo, precisamos voltar à ideia dos círculos de reconhecimento: as identidades se tornam visíveis apenas quando reconhecidas por outros dentro de locais específicos de interação. As pessoas que servem como pontes efetivas são aquelas que podem evocar sua multiplicidade de laços (e identidades) para serem “vistas” em uma variedade de contextos sociais, e assim viabilizar oportunidades para conexão e ação conjuntas de diversas pessoas ou grupos. Porém, essas conexões não implicam necessariamente em uma correspondência de objetivos entre todos os setores ligados, pois só funcionam porque atores desligados reconhecem dimensões diferentes de si mesmos na identidade multivalente da “pessoa-ponte”, que assim serve como um “prisma” para projetos diversos. Por isso, as ligações formadas são sempre ambíguas, experimentais e, às vezes, contraditórias, embora possibilitem alianças provisórias e conjunturais. Como qualquer intermediário, tais interlocutores podem também colher benefícios próprios dessas articulações, embora as vantagens possam tomar a forma não-material de liderança ou status dentro das várias redes conectadas através deles (ibid., p. 145).

Os atores participam de diversos locais de militância. Nesses espaços se constituem identidades que geram um repertório, uma bagagem, com suas bandeiras de lutas. Em todo espaço no qual que estes indivíduos participam, eles carregam objetivos e aprendizados gerados ao longo da sua trajetória pessoal, tornando-se “pessoas-pontes” através de conexões entre tais espaços. Contudo, para que sejam reconhecidas, suas identidades múltiplas precisam da legitimidade dada por um outro. Por exemplo, de acordo com entrevistas realizadas durante esta pesquisa junto ao Conselho de Saúde, apesar de os conselheiros possuírem identidades multivalentes, uma dessas identidades, a identidade partidária, não foi considerada como legítima naquele espaço. Tal exemplo

corroborar a abordagem de Mische de que algumas vezes essas conexões podem ser consideradas contraditórias, como no caso da rejeição dos conselheiros da sociedade civil sobre seus múltiplos pertencimentos, uma vez que defendem a ideia de autonomia desse espaço.

Aqui retomamos a ideia de que o discurso da autonomia ainda é recorrente, inclusive entre os militantes, mas essa autonomia possui um caráter normativo, que acontece quando pensamos que a análise dos espaços de participação através da dicotomia entre sociedade civil e sociedade política não dá conta da multiplicidade e dinamicidade de participação de atores multivalentes. Uma importante contribuição para essa reflexão é a pesquisa de Wagner Romão (2011), que colabora para pensar a pluralidade de interesses que podem estar presentes nos espaços de participação. Para o autor, essa pluralidade não quer dizer uma contaminação desses espaços, justamente porque a suposta autonomia não pôde ser verificada, já que a abordagem empírica demonstrou redes de relações e interesses mais complexos.

Em sua pesquisa de doutorado, Romão estudou a influência da sociedade política no Orçamento Participativo de Osasco (2010), centrando a atenção nas interseções entre sociedade civil e sociedade política nesse espaço de participação. Nesse trabalho foi realizada uma crítica às abordagens teóricas que tentam separar sociedade civil e sociedade política, que dão à sociedade civil uma centralidade que a torna o único ator legítimo em tais espaços. Ao analisar os conselheiros do Orçamento Participativo de Osasco, o autor verificou que suas atividades político-partidárias-eleitorais são muito intensas e, por outro lado, que suas ligações com a sociedade civil são muito tênues. “Estes conselheiros estariam situados, portanto, nas franjas da sociedade política, plenamente incorporados às dinâmicas e disputas próprias da democracia representativa” (ROMÃO, 2010, p. 3). Ao contrário do que se pensava, espaços de participação como o Orçamento Participativo também estão permeados de interesses político-eleitorais.

Luciana Tatagiba e Karin Blikstad (2011), em sua pesquisa sobre o conselho de habitação em São Paulo, perceberam que em arenas de disputas políticas como os conselhos gestores, os atores envolvidos nesses espaços possuem muitos “vínculos e nexos” com diversos atores (movimentos, governos e partidos). Essas relações não são constituídas apenas no momento em que estão ocorrendo, num dado tempo e espaço específico, mas

seus atores se conectam com relações históricas, que se entrelaçam e se confundem ao longo de suas trajetórias políticas.

Nessa dinâmica participativa, os atores não se baseiam apenas em tensões e conflitos, mas também em lealdades já constituídas, em pontos de interseção de suas atuações.

Os processos participativos se constituem a partir de pontos variados de intersecções entre pessoas organizadas pelos movimentos sociais, agentes do governo e aqueles que falam e atuam em nome de partidos políticos e orientações partidárias. Constroem-se sobre agentes e aprendizados prévios, embora no seu curso possam favorecer a emergência de novos pontos de conexões [...] e/ou enfraquecer outros (como por exemplo, o contato entre esses líderes e seus aliados das comunidades de origem), assim como podem colocar em xeque a qualidade dos vínculos existentes ao ampliar os pontos de acesso ao Estado e diminuir a importância dos brokers. Assim, as dinâmicas participativas não se constroem no vazio; pelo contrário, deitam suas raízes nas tramas relacionais existentes e a elas se adaptam ao mesmo tempo em que podem potencialmente transformá-las. (TATAGIBA e BLIKSTAD, 2011, p. 178)

Dessa forma é possível perceber, por exemplo, na pesquisa de Tatagiba e Blikstad (2011) a constituição de novos espaços de participação em que se buscam conciliar a atuação de movimentos, partidos e governo. Na presente pesquisa, verificamos que os atores da sociedade civil envolvidos no Conselho de Saúde do Município de São Paulo também estão vinculados a partidos políticos.

Os espaços deliberativos como os conselhos gestores são tratados pela maioria dos conselheiros como espaços nos quais a população, ao participar da política, aprende a respeito do processo político e se organiza de forma autônoma sem necessitar da intermediação de partidos políticos. Entretanto, essa pesquisa aponta para uma forte influência dos partidos na trajetória de formação dos conselheiros. Apesar de, na teoria, esse espaço ter sido pensado como autônomo em relação aos partidos, o que a experiência com esses espaços vem demonstrando (TEIXEIRA, 2008; FUKS, 2005; FERRAZ, 2009; ROMÃO, 2010) é que a participação dos partidos neles é recorrente.

Portanto, talvez seja necessário desenvolver uma discussão mais clara sobre a participação dos partidos dentro do próprio conselho, uma vez que os próprios conselheiros declaram que estão filiados a partidos políticos, mas se posicionam contra a inserção de partidos nesse espaço. Assim, torna-se um desafio desvelar mais os meandros e contradições entre o discurso e as práticas desses atores. Uma vez que as contradições apresentam-se nesses interstícios.

Para Ana Cláudia Teixeira (2008), o grau de comprometimento dos sujeitos nos conselhos está relacionado ao significado da participação no projeto político de cada ator. “Ou seja, os projetos políticos dos atores que compõem o conselho influenciam a qualidade do debate sobre a política pública, a explicitação e produtividade dos conflitos e, em consequência, o nível de incidência dos conselhos” (TEIXEIRA, 2008, p. 19).

A partir da adoção da premissa de que os indivíduos possuem muitos trânsitos e trajetórias múltiplas, no próximo capítulo apresentaremos as multifiliações dos conselheiros da sociedade civil no mandato atual do Conselho Municipal de Saúde. Entendemos aqui que as relações entre conselheiros, movimentos sociais e partidos não estão separadas.

4. Trajetórias, multifiliações e relações complexas no CMSSP

Neste capítulo, apresentaremos o perfil das multifiliações dos conselheiros da sociedade civil do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo (CMSSP) no mandato 2014-2015, e tentaremos relacionar o perfil de formação dos conselheiros da sociedade civil com o seu posicionamento em relação à questão específica dos seus vínculos partidários. Além disso, faremos uma comparação da percepção dos conselheiros sobre o mandato atual (gestão do prefeito Fernando Haddad [2013 - atual]) e o anterior (gestão de Gilberto Kassab [2009-2012]).

Este perfil foi traçado a partir das entrevistas semiestruturadas com treze²⁷ dos dezesseis conselheiros da sociedade civil, realizadas durante o mandato atual do conselho (2014-2015). Além das entrevistas, também foram realizadas observações do pleno do Conselho, tanto de reuniões ordinárias quanto de extraordinárias, e de reuniões das comissões permanentes e temporárias. Para realizar a comparação entre os dois mandatos, relacionaremos dados atuais (2015) com dados de uma pesquisa anterior (SOUZA, 2012).

A motivação deste estudo foi tentar entender a relação entre a trajetória de formação sociopolítica dos conselheiros da sociedade civil no CMSSP e suas percepções sobre como os seus vínculos partidários interferem no Conselho. Desde a pesquisa anterior (ibid.), foi percebida a existência de uma contradição entre o discurso de negação de qualquer influência partidária no CMSSP e a constatação de que vários dos conselheiros possuem fortes vínculos partidários. Percebendo que a formação de um militante é sempre plural e que a bagagem política que ele constrói colabora com a sua atuação nos diversos espaços em que participa, buscamos, a seguir, entender por que a dimensão partidária, ao mesmo tempo em que se faz presente, é tão insistentemente negada no discurso desses atores.

Neste sentido, esse trabalho contribui para o conjunto de pesquisas que questionam a separação entre a dimensão própria da sociedade civil e a sociedade política, uma vez que essa divisão é questionada pela literatura atual ao perceber esses imbricamentos, mas

²⁷ A intenção desta pesquisa era fazer uma entrevista com todos os conselheiros da sociedade civil (dezesseis conselheiros). Entretanto, isto não foi possível porque um dos representantes do Movimento Social e Comunitário não pôde conceder a entrevista, e os dois representantes das centrais sindicais também não deram a entrevista, uma vez que pouco frequentaram o conselho no período em que a pesquisa foi realizada. Isso, inclusive, já havia sido observado em outra pesquisa, e pode ser um tema interessante para ser abordado por trabalhos futuros.

ainda está na base do discurso destes conselheiros (ao buscarem a “pureza” e “autonomia” nesses espaços).

A seguir, será realizada uma descrição da trajetória dos conselheiros – apresentação do percurso de formação política dos conselheiros representantes da sociedade civil até chegarem ao conselho. Nesse ponto da pesquisa, iremos apresentar um perfil da formação dos militantes, a partir da percepção deles próprios sobre o seu processo formativo²⁸. Para entender a formação desses militantes, é importante lembrar que os conselheiros da sociedade civil são divididos entre: os movimentos populares, com seis cadeiras que correspondem às seis regiões que formam a cidade de São Paulo (leste, sudeste, sul, norte, centro, oeste); os movimentos sociais comunitários, com cinco cadeiras; os portadores de patologias (duas cadeiras); pessoas com deficiência (uma cadeira); sindicatos patronais (uma cadeira) e centrais sindicais (uma cadeira). Para cada cadeira, existe um titular e um suplente.

Descrição da trajetória dos conselheiros

A Entrevistada 1 - teve sua militância influenciada pelo envolvimento dos pais nas associações de bairro, pela participação como professora no movimento de alfabetização de jovens e adultos (motivada pelas ideias de Paulo Freire), pela Igreja, por meio das comunidades eclesiais de base, pela influência de figuras acadêmicas, como o médico Gilson Carvalho, um dos idealizadores do SUS, pelo Movimento Popular de Saúde da Zona Leste e pelo Partido dos Trabalhadores. Além de tudo isso, como motivação pessoal, a entrevistada passou por uma experiência de falecimento de um ente querido por conta de mau atendimento por parte do SUS. Esta entrevistada se declara simpatizante do Partido dos Trabalhadores, embora enfatize que sua afinidade não interfere na sua atuação no Conselho. Ao longo da sua trajetória no CMSSP, ocupou três mandatos, incluindo o atual.

Eu sou aposentada da educação. E na minha época de diretora de escola, já tinha esse conselho de escola. E começaram a surgir os conselhos de saúde. E no movimento da Leste eram senhorinhas de casa e a Zélia, que era professora, hoje é falecida, mas na época, também foi vereadora. Nós

²⁸ As apresentações das trajetórias do perfil de formação dos conselheiros fazem parte de um recorte das entrevistas desses atores. Durante as entrevistas, alguns conselheiros relatam suas trajetórias de forma mais linear, já outros não. A pergunta mobilizadora para a produção desse perfil foi: “conte um pouco da sua trajetória até chegar ao conselho”.

fazíamos as atas do pessoal do Movimento popular da Zona Leste. Porque eles tinham dificuldade, não é? Porque eram senhorinhas. Nós fazíamos officios, fazíamos as atas, ajudávamos nesses pontos. Nessa época eu era professora e trabalhava com educação de adultos, no movimento do Paulo Freire. [...] Em 87, a minha mãe está no hospital, falece, Lúcia Camargo, e eu vejo, assim, a dificuldade do funcionamento do hospital. E eu falei, eu me prometi, no leito de morte da minha mãe, que quando eu me aposentasse, eu ia me dedicar ao pobre e oprimido e dentro do SUS. Eu me aposentei em 6 de janeiro de 94 e a partir daí sempre no movimento de saúde, tive 2 mandatos já aqui [Conselho Municipal], de 2004 a 2008. Depois tive 2 mandatos no conselho estadual e agora, em 2014, eu também estou no Municipal. Mas a minha eleição foi grande, porque nós temos o Movimento Popular da Vila Matilde, temos o movimento na Penha todo, sou da coordenação do movimento de saúde da Leste e sou secretária da União dos Movimentos Populares de Saúde. [...] Também fazemos um trabalho nas comunidades eclesiais de base, mas eu sou vicentina. A gente às vezes visita as famílias carentes, entrega cesta. Entende? A gente, além da militância na saúde, a gente tem a militância também na comunidade. Até hoje eu sou da Sociedade Amigos do Bairro. É que para ajudar o pobre, fazer inclusão, entende? [Entrevistado 1, 2015].

O Entrevistado 2 - foi militante no Movimento Ambiental de Bacias Hidrográficas, se envolveu com a militância ligada à educação, através da associação de pais e mestre, foi convidado a se filiar ao PT, desenvolveu vínculos com vereadores do partido, começou a frequentar, assim, as reuniões do Movimento Popular de Saúde, e, depois de passar quinze dias internado com problemas de saúde, se engajou mais com esta causa. Foi coordenador do setorial de saúde²⁹ do Partido dos Trabalhadores. Participou do CMSSP durante três mandatos, mas quando a entrevista foi realizada, ele tinha largado o Conselho para trabalhar numa subprefeitura.

Então, a minha trajetória política é assim, eu iniciei no movimento ambiental, eu não era da saúde. Eu acompanhava os ambientalistas em São Bernardo do Campo, por conta que eu sempre fui bastante, assim, talvez guiado muito para a questão ambiental. Que se alinhava com associações e nós fazíamos, tínhamos cursos com advogados ambientalistas. Assim, então, a gente discutia muito a questão das bacias hidrográficas, Alto Tietê, Pinheiros. Ah, isso foi em 1993. Aí, depois, eu comecei a ver algumas coisas, assim, que não estavam alinhadas com aquilo que a gente defendia. Ocupação de mananciais, muito desgaste, a questão político-partidária, alguns parlamentares também facilitando a vida da ocupação dos mananciais, aquilo me revoltou. Nesse período eu estava namorando o PT... E aí eu conheci alguns petistas lá em São Bernardo, vereadores e tal. Tanto que quando nós fizemos um congresso ambiental, na época, um deputado estadual do PV, Partido Verde, me chamou para poder fazer parte com ele e tal. Então, depois, eu comecei a ficar decepcionado com essa ocupação desordenada dos mananciais e aí eu fui me afastando. Até que teve uma época que fui me aproximando mais do movimento, que é o movimento de saúde. Na verdade, porque eu também tive um grave problema de saúde na época e aí eu passei, eu fiquei internado 16 dias, nossa, num hospital terrível lá na Vila Prudente. E, assim, o descaso com

29 O setorial é uma linha do Partido dos Trabalhadores, que tem vários trabalhos temáticos, como o setorial da mulher, do negro, do meio ambiente e o setorial de saúde. Normalmente, o setorial é alinhado com os movimentos sociais e esses atores fazem encontros para deliberarem sobre as diretrizes que seguiram em seus planos de ação.

os usuários, com a população. E aí eu me comprometi, que se eu sáísse daquela situação, eu ia me dedicar também à saúde, e aí foi isso, estou aqui, não é? Então foi a partir daquilo, uma promessa que eu fiz para mim, para Deus, que eu ia me dedicar. Mas já tinha, a partir daí, algumas pessoas que me chamaram para participar do movimento, aí comecei a fazer, ajudar em campanha eleitoral do PT... Como simpatizante. "Você não quer vir, e tal?", aí eu falei, "ah, tudo bem, não tem problema". Aí fiz uma campanha. Na época foi para o Devanir Ribeiro. Eles falavam que a gente era um grupo, não é? Não sei. Para mim, não foi considerado um grupo, porque depois eu coloquei algumas propostas que não interessaram também. Era assim, eu estava, assim, falava, "eu quero participar do movimento de saúde". Foi um desafio. Foi um desafio muito importante na minha trajetória, porque aí eu falei, bom... Aí fiz aquela campanha, depois saí fora do grupo, do coletivo e fui me dedicar à saúde. Eu também tenho um pé na educação, inclusive, fui para o conselho de pais e mestres da escola das minhas filhas. Eu fui indicado para ir também, para o conselho municipal de educação, lá no espaço do conselho, aqui na Zona Sul. Então, eu tive... eu comecei também por aí. Fui presidente do conselho num momento que não era muito fácil pai, mãe... De educação, de escola, também fui presidente da APM, da Associação de Pais e Mestres, é que na época, eu acho que foi bastante importante para mim, aprendi bastante também com diretoras de escola que... Aí eu já estava na saúde [Entrevistado 2, 2015].

O Entrevistado 3 - já começa na militância da saúde por causa de uma motivação pessoal, uma vez que ele teve problemas de dependência com álcool e entorpecentes e, no processo de recuperação no centro de atendimento especializado (CAPS), se envolveu com o conselho gestor da unidade de saúde que frequentou. Através deste conselho, conheceu o Movimento Popular de Saúde. Uma peculiaridade deste entrevistado é o fato de ele ter declarado ter se filiado ao Partido dos Trabalhadores devido ao fato de sua candidatura ser pelo Movimento Popular de Saúde. Atualmente, está no segundo mandato no CMSSP.

Em 2009 eu perdi a minha mãe, faleceu e tal. E eu tinha envolvimento com droga e com álcool, entendeu? E aí eu fui fazer o tratamento no CAPS, a unidade de Santana. E lá comecei... Não entendia nada, de política eu tinha uma noção. Daí no fim do ano eu entrei lá no CAPS, foi em outubro, está entendendo? E no fim do ano, lá para dezembro apareceu um negócio do conselho gestor da unidade básica, eu nem sabia o que era o conselho gestor, mas eu entrei por entrar, está entendendo? E fui eleito e tal. Mas eu não sabia qual era o papel do conselheiro, completamente inocente, não entendia nada. E tinha lá uma pessoa, ela queria ser mais do que eu, até aí, tudo bem. Eu cheguei para a pessoa e falei, "você fica mais, você vai nas reuniões, eu faço mais o meu lado social, que é ajudar as pessoas". Aí tudo bem. Daí o pessoal, a gerência, alguns funcionários botaram mais fé em mim. Não sei como foi. Assim eu conheci o Movimento Popular de Saúde e me interessei. Daí teve um encontro de conselheiros, em 2010. Aí eu gostei. Aí logo em seguida veio a conferência municipal de saúde mental e ali eu fui. Fui pegando o gosto pela coisa. E fui me aprofundando. E a gente fazia as reuniões do nosso fórum de saúde, lá na igreja de Santana e tal. Daí comecei a vir aqui, no pleno, no conselho e assistir as reuniões. Daí em 2011 eu vinha como convidado. Porque eu queria aprender. Daí eu vinha mais do que muitos conselheiros. Tanto é que te conheci aqui, você conheceu o Guaraci e tal. E daí fui me aprofundando e tal, gostei, sempre gostei um pouco de política, mas só que de 2009 para trás era só droga, só

álcool e tal, então eu não me interessava por nada, eu não vivia no mundo. Vivia num outro mundo, está entendendo? E daí fui aprender e tal, até que daí eu consegui entrar aqui no conselho. Daí você vê, teve pessoas que lutam há 20 anos e não conseguiram ser conselheiros. Eu, com 1 ano, consegui. Eu não queria me vincular a nenhum partido. Eu não acredito muito em partido, acredito nas pessoas, em partido, não. Mas para me candidatar ao conselho pelo Movimento Popular de Saúde, eu teria que me filiar ao partido também. E aí me filiei. Daí tudo bem. Só que daí depois eu comecei a conhecer outro movimento, eu comecei a participar muito da Rede de Saúde Mental e Economia Solidária [Entrevistado 3, 2015].

A Entrevistada 4 - começa a militância na Igreja Batista, com trabalhos assistenciais, se vincula ao Movimento Popular de Saúde e, posteriormente, ao Partido dos Trabalhadores. Atuante no conselho há dois mandatos, a conselheira também faz uma breve análise do que entende por política e sua relação com os partidos políticos.

Pela igreja eu milito desde quando eu tinha 10 anos de idade. Eu vim da igreja Batista, aí quando eu cheguei aqui em São Paulo, eu tive dificuldade de encontrar a mesma linha, aí eu acompanho isso daí. Entrei no movimento de moradia em 85. No Movimento Popular eu entrei em 87. No partido [PT] não tem muito tempo, foi agora 2000, 2003, 2004, um negócio assim. Todas essas participações me ajudam e todos ajudam pela seguinte forma, política, tudo o que nós fazemos é política. Se você vai no supermercado fazer uma compra, qualquer coisa que você faz é politicamente. Aí você vai trabalhar praticamente na área social, porque você está ali sempre tentando ajudar, você está sempre tentando acompanhar. Por exemplo, você pega uma família que tem bastante criança pequena, você quer ver o desenvolvimento daquilo, você corre atrás de escola, você ajuda nas dificuldades. Então são processos assim que, politicamente falando, nós estamos sempre na área social tentando fazer alguma coisa para o benefício dos nossos irmãos, não é? Na época de eleições, eu trabalho muito dentro do partido. Eu saio para a rua, vou panfletar, vou fazer trabalho mesmo, eleitoral. Quando eu entrei no conselho, eu não tinha muito conhecimento sobre partido, não. Aí eu tive que caminhar pela área jurídica, o partido me ajudou nisso, para eu poder me basear e ver realmente o que era o conselho e o que o conselho discutia [Entrevistado 4, 2015].

A Entrevistada 5 - teve o início da sua militância associado à Igreja Católica e à associação de amigos do bairro. Com o nascimento do seu primeiro filho, e a consequente necessidade de acesso a um posto de saúde próximo da sua residência, criou, juntamente com outras mães, o Conselho Popular de Saúde da região, vinculando-se, assim, ao Movimento Popular de Saúde e ao Partido dos Trabalhadores. A moradora de Pirituba, mostra assim uma inserção concomitante nessas duas esferas, enfatizando também uma “repetição” do quadro de militantes em ambos os espaços, porém, na fala da conselheira, as atuações devem se fazer diferentes.

Então, na verdade, eu comecei a participar do Movimento Popular de Saúde. Nós criamos o Movimento Popular de Saúde na região, propriamente, em Pirituba. E, na época, no bairro que a gente morava,

porque por falta de uma unidade de saúde, a gente iniciou lá. A gente iniciou uma luta, que conseguimos uma unidade de saúde, aí a gente constituiu uma comissão de saúde, dos moradores da região. Depois elegemos o primeiro conselho popular de saúde nessa região. Nessa época não existia conselho gestor, mas depois que surgiu, participei também. Isso foi nos anos 80. A partir de 81, por aí. É. Porque em 81 nasceu o meu filho e foi quando eu fui conhecer o posto de saúde, precisava das vacinas, não é? E aí a gente se deparou com uma unidade que não tinha nada, praticamente. E a gente achou por bem começar uma luta de saúde dentro da Sociedade Amigos, que a gente participava na época. No partido também comecei cedo, movimento e partido nasceram praticamente juntos. As mesmas pessoas que estavam em um, também estavam no outro. Mas na hora de atuar no conselho isso precisa ser diferente [Entrevistado 5, 2015].

O Entrevistado 6 - começou sua trajetória política na Igreja Verbo Divino, passando para o movimento estudantil. Na luta pela educação, conheceu o político Carlos Giannazi, que o convidou para se filiar ao PT. Militou no movimento MOVA(Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos), atuou no Movimento de Luta por Transporte, ajudou a fundar uma ONG. Ingressou no Movimento Popular de Saúde e atualmente está no seu primeiro mandato no CMSSP. Na fala desse entrevistado ficam evidentes as disputas políticas que permeiam essas inserções múltiplas.

Eu participei de vários movimentos antes de chegar ao movimento de saúde. Comecei dentro da escola, lá eu participei do movimento estudantil, porque do lado da escola que eu estudava tinha um presídio. Então, nós fizemos um movimento junto com mais duas escolas para remover aquele presídio. É daí que nasce também a minha história com o professor Carlos Giannazi, que hoje é deputado federal, entendeu? Eu participei dessa militância pela educação, nessa época. Foi aí que a gente começou a fazer esses enfrentamentos para mudar a realidade local. A gente conseguiu remover o presídio de lá, porque às vezes os presos fugiam, invadiam a escola, chegava a polícia procurando bandido, dando tiro... Sabe lá se ia acertar alguém ou não. Então era grudada mesmo, parede com parede, a escola com esse presídio. Então a gente fez esse movimento. E aí fui me aproximando da questão partidária em relação ao professor Carlos Giannazi, que ele falava, "olha, não adianta a gente só fazer esse movimento, a gente tem que ir para a rua, a gente tem que disputar espaço dentro dos partidos". Para mim, partido, um era vermelho, o outro era azul e outro era cor de rosa, e era tudo igual. E aí eu comecei a participar também do PT. Foi nesse período que eu me filiei ao PT, com o professor Carlos Giannazi, militei em um grupo de sustentação para ir para disputar os espaços internos dentro do PT. Mas aí eu fiquei dentro desse grupo e aí, com o passar do tempo, eu acabei me envolvendo em outras questões. Eu comecei a participar do MOVA e do projeto de alfabetização solidária. Dentro da região ali do Grajaú da Zona Sul. E no MOVA eu tinha pegado uma sala de ensino. E o programa alfabetização solidária, na época, surgiu umas oportunidades maiores. E o pessoal me chamou para coordenar. E aí eu acabei deixando o MOVA de lado, para pegar a coordenação do projeto de alfabetização solidária da minha região. Como eu era aluno do primeiro ano de Pedagogia, eu estava com toda aquela energia de, "vamos mudar o mundo pela educação". E hoje todo mundo continua dizendo que a grande mudança está na questão da educação. E aí, eu participando desses programas de alfabetização solidária, na coordenação, eu também tive um

convite para participar da alfabetização solidária nacional. Porque eu consegui fazer alguns trabalhos dentro desse programa, em alguns locais que eram considerados críticos, eu consegui dar um bom resultado. Quando eu voltei para meu bairro, eu perguntei: "como não tem transporte aqui?", "ah, não tem transporte porque a cooperativa e tal... eu falei: não, tem que ter", aí eu comecei a questionar a administração local, na região lá de Parelheiros, Marsilac, pela questão do transporte. E aí tinha muita revolta no bairro. O primeiro ônibus tinha que sair 4 horas da manhã, saía 8 horas. Percebi que tinham muitos negros, muitos afrodescendentes e a gente propôs a criação de uma ONG, Negros do Sol. E aí a gente começou a levantar a questão da exclusão social na região de Parelheiros e Marsilac. Aí eu passei a não abordar só a questão do transporte, como a questão da água, a questão do acesso. Enfim, entraram várias outras questões dentro dessa ONG que a gente estava criando. E aí isso foi, assim, um choque para algumas lideranças que queriam me ver fora. Porque ali eu já estava criando vínculo. Aí eu fiquei como vice-presidente da ONG e passei a defender a questão da participação da comunidade em relação às políticas de saúde, de transporte, de moradia, de inclusão desses grupos. Foi nesse processo que conheci o movimento popular. Mas até entrar no conselho foram várias lutas dentro do movimento popular. Eu tinha uma visão que é o seguinte, que a gente tinha que estar o mais próximo possível da vigilância desses serviços. Eu olhava para o Conselho Municipal como um espaço de controle social, um espaço que seria mais próximo, esse trabalho de defesa do interesse do usuário, não é? E isso fez com que eu resolvesse... vamos dizer, me envolver mais, aí eu fui coordenador, eu coordenei o Movimento Popular de Saúde, em 2005. Acho que em 2008 eu fiquei na vice coordenação e depois o pessoal estava me pautando para disputar a coordenação do movimento. Aí eu falei, "olha, eu estou muito na base, eu quero disputar outros espaços". E aí eu falei, "eu quero ser conselheiro municipal, para eu entender a política macro, a gente ter uma visão um pouco mais ampliada". Você fica muito tempo na base, você não enxerga o resto, você não enxerga o corpo todo. É como se você estivesse de muito perto, olhando só a palma da sua própria mão, você não enxerga nem os dedos direito. E aí eu falei, "não, eu vou". E o pessoal resolveu me apoiar nesse projeto, que não foi um apoio muito fácil, porque a lógica do Conselho Municipal é essa questão da representatividade pelos segmentos, ela é muito fragmentada. E você tem uma região de mais de 2 milhões de habitantes naquela região da Sul. Acho que é uma das regiões populacionais maior. E aí você vai disputar um espaço com um pessoal que já estava viciado nisso aí. Tem pessoas que são conselheiros e se acham conselheiros natos. E aí eu tive que fazer uma disputa e jogar esse pessoal na parede [Entrevistado 6, 2015].

A Entrevistada 7 - começou sua militância na adolescência, por meio de seus pais, que eram sindicalistas e filiados ao Partido dos Trabalhadores; participou de movimento estudantil, como a União dos Jovens Socialistas; na militância estudantil, conheceu o PCdoB e se filiou a este partido; também trabalhou no Movimento Comunitário; quando foi morar em São Paulo, trabalhou na CONAC, Confederação Nacional das Associações de Moradores, período em que o PCdoB a convidou para lutar na área da saúde. Participa do CMSSP há três mandatos.

Faz 11 anos que eu estou aqui em São Paulo, mas eu sou filha de uma petista, minha mãe foi a primeira sindicalista mulher do Sindicato dos Metalúrgicos de Pernambuco, e ela era do PT. E lá em casa acontecia o

tempo todo reuniões. Inclusive quando eu era pequeninha. [...] Aí, na escola, eu me filiei ao PT com 16 anos, mas eu nem tinha grande consciência. Era muito mais incentivada pela minha mãe, e tal. Mas aos 16 anos eu já votei no Lula, muito influenciada pela minha família, porque meu avô e minha avó eram lutadores pela terra, lá na Paraíba. Eles não eram Sem-Terra, mas eles eram lutadores pela terra, apoiavam o movimento camponês e as causas trabalhistas. Aí, aos 19 eu estava na escola e eu participava de grêmio estudantil, da União da Juventude Socialista, fui para vários congressos, vim aqui em vários congressos do UJS e também lá em Pernambuco mesmo, da UBES, que eu comecei, a minha trajetória começou no Movimento Estudantil, porém eu, com 19 anos já trabalhava, já fui operária, costureira, na Renner do Nordeste, que tinha lá em Pernambuco. Aí, com esse negócio da UJS, do Movimento Estudantil, eu conheci muitos militantes do PCdoB e foi quando eu entrei no PCdoB, eu tinha 19 anos quando eu entrei no PCdoB. Faz 20 anos que sou filiada ao PCdoB, já estou com 43, faz mais de 20 anos que eu estou no PCdoB e eu já fui da direção do PCdoB lá na minha cidade, na direção municipal, fui da direção municipal aqui da capital, no último mandato. E eu saí porque o meu curso de Direito não está dando, eu não estava dando conta, as tarefas são grandes. Mas a minha trajetória veio assim. Sou de uma família de militantes, de sindicalista e comecei no Movimento Estudantil, depois fui para o Movimento Comunitário e vim para aqui, para São Paulo, aí eu já conhecia muitas lideranças aqui, porque nesses congressos nacionais a gente vai conhecendo as pessoas e eu sempre vim para São Paulo para congresso da CONAC, a Confederação Nacional das Associações de Moradores. Então, quando eu cheguei aqui, me procuraram logo para eu me incorporar e também eu já fui me incorporando nas atividades do PCdoB. Eu sempre lia *A Classe Operária*, a revista *Princípios*, eu sempre procurei me atualizar. Então eu acho que é isso. E há também uma sensibilidade pessoal, que eu acho. Não é que é nato, que você nasce com isso. Mas quando você cresce numa família que tem essa sensibilidade, que viveu essa luta, de lutar pela terra, de lutar pelo direito dos trabalhadores... no caso do meu avô era pela terra, no caso da minha mãe era pelos direitos dos trabalhadores metalúrgicos. Então você vai crescendo ouvindo isso, você vai participando de reuniões e ouvindo, você não entende nada quando é criança, mas você vai se transformando, não é? Muito lentamente. E aí, graças a Deus, na minha infância não tinha essas coisas que fazem com que as crianças fiquem surdas hoje. Que ela está ali, mas ela não está, ela está no computador, está no telefone, está não sei o que. Então a minha trajetória foi assim. Movimento Estudantil, Movimento Comunitário. [...] o negócio com o Conselho não foi brincado não. Eu estava lá em Santo André, trabalhando num projeto da União Brasileira de Mulheres, e aí o dirigente de movimentos sociais do meu partido ligou para mim, falando que tinha uma tarefa, que era uma tarefa para mim e que a gente precisava ajudar nessa questão do SUS, eu, "mas eu nem sei o que é o SUS direito, tal" e eu não sabia mesmo não, "eu sei o que é o SUS porque uma vez eu fui num hospital lá em Pernambuco, vi uma placa bem grande do SUS, mas eu nem sei exatamente o que é isso", aí ele, "mas você é um quadro, Jaqueline", porque eu atuava muito especificamente no Movimento Comunitário, pela questão da rua e da moradia, fazia bingo na associação de moradores, para ajudar família A, família B, fazia bingo para o conserto da rua, reunir o povo, muito dessa coisa, para ajudar ali na melhoria da vida da população. Chamava o prefeito e tudo mais. Mas essa coisa específica da saúde, a gente não tinha. Até hoje a gente vê que o próprio Movimento Comunitário, esse tema saúde demanda uma energia e tempo e é por isso que se discute pouco, dentro do Movimento Comunitário. Discute, assim, muito generalizado. Quando vai mesmo priorizar, se prioriza a questão da habitação. Hoje, o Movimento Comunitário, os movimentos sociais estão botando a saúde mais na pauta, porque a gente insiste que ponha e tal. Mas essa pauta era

uma pauta que pouco tinha relevância e que seja todos terem... em que lhe pese, todos terem consciência de que a saúde é importante, igual a educação, porém isso, na prática, não tinha essa coisa. Porque havia aquele comprometimento mais por aquela coisa da rua, da energia e da casa, principalmente. Da moradia, principalmente. Hoje isso [a saúde] é muito forte no movimento comunitário [Entrevistado 7, 2015].

O Entrevistado 8 - começou sua trajetória com o movimento agremiação estudantil. Depois com trabalhos comunitários com a Igreja Universal, se filiou ao PSDB. Pelo partido, se envolveu com o movimento de habitação, foi conselheiro do Conselho da Criança e do Adolescente, se envolveu na luta pela saúde quando seu avô foi internado em um hospital do SUS e passou por diversas dificuldades. Atualmente está no segundo mandato.

Na minha juventude eu sempre tive algumas agremiações estudantis. Lá nós tínhamos alguns grupos que discordavam de certas situações que aconteciam e isso a gente debatia muito. E esse grupo também participava na parte também das comunidades. Tem um outro ponto também, no qual eu também sou cristão, sou da Igreja Universal do Reino de Deus, no qual nós fazemos muitos trabalhos também sociais e houve também uma aproximação muito forte com as pessoas carentes que estão nessa margem de atendimento. Aí, você tenta buscar formas de como ajudar. E foi surgindo assim, o meu interesse por participação, percebendo as necessidades e tentando encontrar formas de como eu poderia ajudar. Já no partido eu comecei a militar no PSDB há mais de 10 anos. Quando você pensa, onde eu posso promover mudança? Onde eu posso propor mudança? É no conselho, é no partido, é lá na Câmara. Cada um desses espaços é um espaço de mudança. O partido em si não foi o responsável de eu estar até aqui no conselho. Eu tive uma trajetória anterior, no caso, lá no movimento da criança e adolescente. Ali eu tive uma questão política mesmo. Que eu não era nem militante da questão da criança e adolescente, mas a gente do partido precisaria ter pessoas que pudessem dialogar lá e pudessem fazer um trabalho em cima das políticas que estavam sendo feitas lá, para poder colocar algo que podia ser importante para esse segmento. Tudo bem. Agora, na questão de saúde. O que é também bem interessante é que quando você fala que você é alguém do social, você não tem bandeira só, apenas saúde, você tem outras bandeiras também. Uma das minhas bandeiras foi o movimento de habitação. No movimento de habitação, a gente tem um movimento chamado (MUHAB), que é o Movimento Unido por Habitação. É muito interessante, que esse movimento acabou surgindo de algo pluripartidário. Aonde nós temos lá PSDB, PSD, PCdoB, PT, dialogando no mesmo espaço e compondo forças. E compondo forças. É uma ação complicada? É. Porque há momentos e alguns documentos que você vai tirar pelo movimento, que você está sempre no dia para você posicionar que não é bom colocar lá, "na época do Gilberto Kassab, na época do Serra era uma porcaria e na época da Marta era maravilhoso". Então você tem que falar assim, "vamos falar em datas, mas não vamos puxar uma data...", pega a data dos 2, porque teve momentos ruins dos 2. Não vamos ficar nominando, porque senão aí... então você vai para o PCdoB e dá seu texto para eles fazerem lá. Não é? Vamos fazer algo num acordo. Não é que você vai proteger daquele texto não entrar. Mas não daquela forma, com aquela questão que você, quando você está num partido, você faz. A crítica permite aquela questão. E isso é aquela política pura, que vai destacar o nome e pronto, não é o debate da política. Então, era conflituoso, mas a gente conseguia

dialogar. Na verdade, na saúde meu envolvimento aconteceu por um interesse pessoal, o que me motivou a chegar na saúde, foi porque, o meu avô, ele tinha uns 89, 90 anos, pela idade dele acabou sendo necessário fazer uma internação, ele foi internado num hospital e ali comecei a acompanhar um pouco da dificuldade na saúde. Porque ele foi internado num hospital do SUS e tal. E eu percebi um pouco da dificuldade que tinha a saúde pública. Porque quando você começa a vivenciar, você começa a perceber essa dificuldade dentro dos equipamentos. Porque quando você olha de fora, você vê uma coisa, mas ali dentro é bem diferente. E eu comecei a perceber a dificuldade, comecei a perceber a forma da saúde, o que... e ali me despertou de uma... eu comecei a pensar, eu falei, "sabe o que eu vou fazer? Eu vou montar uma associação para a gente debater só saúde. Vou montar uma associação dessa, para a gente poder... para eu poder colaborar com o sistema SUS, com essa sociedade, com a comunidade nessa questão. Eu vou fazer isso". E aí surgiu isso. E aí, logo em seguida eu encontrei uma amiga, aí eu comentando com ela, tal, da questão de saúde, eu estava pensando em fazer isso, ela falou, "poxa, por que você não participa de UBS...". Assim, eu conheci os conselhos de Unidade básicas de saúde. E por incrível que pareça, quando eu cheguei naquela UBS, fui convidado a participar dessa UBS, do conselho, mas não como conselheiro, mas uma pessoa lá do conselho, participando das reuniões. E eu comecei a ser mais participativo do que os conselheiros. Foi por esse caminho que cheguei a Conselho Municipal [Entrevistado 8].

A Entrevistada 9 - teve sua atuação política atrelada inicialmente com a Igreja e a sua participação junto à associação de bairro; integrou a FACESP (Federação das Associações Comerciais do Estado de São Paulo); e devido a esta atuação, acabou adquirindo afinidade política com o PCdoB, justamente por conta de sua associação estar muito vinculada a este partido; participou da associação União das Mulheres; e teve sua militância na saúde primeiro através da participação no conselho das UBS, Unidades Básicas de Saúde, por meio dessa participação, chegou ao CMSSP.

Eu represento o segmento dos usuários, através do Movimento Social Comunitário. Mas essa participação já vem herdada de família, já é uma coisa tradicional, essa participação comunitária. Estar sempre presente nas coisas que envolvem a sociedade, que envolve o entorno. Isso eu recebi, ou seja, nós, enquanto família, eu, enquanto família, nós recebemos dos nossos pais, dos nossos antepassados, que nos passaram isso, nos deram isso como herança, como um legado. E aí, a minha primeira atuação de fato, ela vem de parte da igreja. Eu comecei com um trabalho feito pela igreja, na qual eu atuo as famílias. Famílias pobres, ou não pobres, mas que de uma certa forma precisam de alguém para conversar, ou para compartilhar no sentido de companhia. Às vezes até por questões de saúde, por não poder sair sozinha, então acabavam me procurando. "Aí, eu estou precisando de alguém que me acompanhe", aquela questão que precisa alguém para ir junto em alguns exames. E aí com isso eu fui me envolvendo. Eu participei da pastoral vicentina. Na verdade não é bem uma pastoral, mas ela entra ali na paróquia. É um grupo que fica ligado à paróquia, são geralmente todos ligados pela religião, não é? Toda paróquia que tem um grupo vicentino, as pessoas já sabem, vão para a paróquia, deixam a informação, "olha, eu estou precisando de apoio", aí a gente recebe essa informação. A gente se reúne na paróquia, tem datas e horários para a gente se reunir. E aí a gente recebe as informações, ou as pessoas nos procuram lá. Então isso, para mim, começou lá em 98, 99, quando eu

ingressei nesse grupo. Aí, a partir daí foi tudo deslanchando, não é? As pessoas começaram a procurar para uma coisa ou outra, depois começaram a dizer, "ai, você poderia participar de grupos...", aí acabamos implantando também uma associação de bairro e essa associação nós trabalhamos com a cultura, esporte, lazer, saúde e educação. Então ela é bem focada, não é? Como a gente tem esse foco, então cada participante dessa associação vai desenvolver um trabalho. Ou vai atuar na saúde, ou na educação. E assim eu fui atuar no conselho gestor e depois no conselho municipal da saúde. Foi a igreja, a princípio, que me convidou para participar do conselho gestor da unidade básica de saúde da região. A partir aí eu vim para o Conselho Municipal de Saúde. No Conselho Municipal eu fui indicada pela Fapesp e pela União de Mulheres. Então eu participo na saúde representando a Fapesp e a União das Mulheres, e levo para quem tem lá dentro do Projeto Gerações, para estar passando as informações que eu colho aqui, aonde eu vou atuar. Como eu te falei, eu vim de um processo... eu vim de uma associação e dentro dessa associação a gente atua independente, totalmente independente de vínculo político. Mas a coordenadora da minha instituição. A minha instituição está bem ligada ao PCdoB, entendeu? Então eu respondo ao PCdoB aquilo, que eu estou representando o PCdoB [Entrevistado 9, 2015].

A Entrevistada 10 - começou sua militância no período em que fazia faculdade, no movimento estudantil, tendo participado do DCE de seu curso na PUC; passou para a militância partidária no PCdoB; trabalhou numa central sindical, a CTB (Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil); por conta de um problema de saúde da mãe, começou a participar da Unidade Básica de Saúde de sua região; compôs a rede social RedeSC (Rede Social do Cambuci); passou a participar de reuniões na Comissão de Saúde da Câmara dos Vereadores; e depois do Conselho Municipal de Saúde.

[...] eu comecei a minha militância no movimento estudantil, quando eu entrei na PUC, nos anos 80. E eu fazia Serviço Social. E como naquela época ainda estava tudo clandestino, os nossos centros acadêmicos estavam tentando se reerguer dentro ainda da ditadura. Então a gente começou a fazer militância dentro do centro acadêmico, depois nós passamos para a diretoria do diretório central dos estudantes, o DCE da PUC e depois eu já fui para a militância partidária, o PCdoB. Então, depois, eu parei um pouco porque teve uns probleminhas políticos aqui em São Paulo, aí eu casei e fui para o Ceará. Continuei a minha militância lá, mas um pouco menos, porque a gente tem que retomar os estudos, aquela coisa toda. É uma... vamos dizer, é uma mudança de cenário, de São Paulo para o Nordeste, uma coisa meio difícil. E a minha família ficou aqui, não é? Então eu continuei a militância lá, um pouco menos. E comecei a trabalhar numa central sindical, que estava também se formando, que é a CTB, Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil. Quando eu estava no Ceará, há uns 5 anos atrás, a minha mãe ficou doente aqui e ela sofreu um assalto. Ela morava aqui sozinha, meu irmão estava se divorciando na época. Aí eu não consegui levá-la para lá, porque ela estava já num estado mental de agressividade, assim, com a gente. Então ela não queria se tratar, ela não queria mais sair da casa dela, essas coisas todas. Então, eu acabei voltando para São Paulo. Tenho que ficar aqui para cuidar dela, para terminar a obra da minha casa, da casa dela, que é para levantar os muros porque a situação do bairro estava ficando muito violenta mesmo. Então eu comecei a participar da questão de saúde por conta dela. Então eu comecei a ver onde que ela poderia ser atendida, porque ela

ganhava um salário mínimo e não tinha plano de saúde. Então eu comecei a participar da Unidade Básica de Saúde, então eu comecei a solicitar que as agências comunitárias fossem lá para ver a situação dela. Eles falaram, "olha, ela tem que ser atendida dentro da Unidade Básica para fazer os exames, as consultas gerais, normais, mas ela também precisa ser encaminhada para o setor de idosos e tratamento de saúde mental". E aí eu comecei a verificar que essas coisas não funcionam. A rede aqui em São Paulo é uma rede totalmente fragmentada mesmo. Ainda mais no governo Kassab, porque a gente via que as organizações sociais estavam ampliando a atuação deles. Um confronto mesmo com a administração direta. E aí eu comecei me envolvendo, buscando conhecimento, tendo informações e reivindicando. Aí a gestora na época falou assim, "por que você não participa do conselho da Unidade Básica?", aí eu comecei a participar como ouvinte e depois teve eleição, aí eu fui eleita. E depois disso eu comecei a participar das reuniões da câmara, que é da gestão de saúde, da câmara. E depois eu comecei a participar do conselho municipal de saúde. Em reunião mesmo, assim, só de ouvir e tal. Aí as próprias pessoas que participam, elas convidam a gente para fazer parte nas próximas eleições e tal. Então teve a eleição... Teve a eleição dos conselheiros dos usuários, do movimento comunitário. Então como eu atuava também na associação de bairro, então eu entrei pelo movimento comunitário [Entrevistado 10, 2015].

A Entrevistada 11 - possui anemia falciforme, e por causa de sua doença passou a frequentar o Fórum de Portadores de Patologia no Estado de São Paulo, tornando-se presidente de uma associação de pessoas com anemia falciforme; por causa da relação entre a anemia falciforme e a população negra também passou a representar o Movimento Negro em algumas comissões. Pessoalmente, diz possuir simpatia pelo PT, e assim traduz a afinidade partidária como inerente à circulação por esses espaços. Há dois mandatos faz parte do CMSSP.

Eu sou presidente de uma associação de pessoas com anemia falciforme. Entrei nessa associação por uma questão pessoal, porque eu tenho a patologia, minha família tinha a patologia, mas já faleceram. E aí, por causa da associação, eu fui parar no Fórum de Portadores de Patologia no Estado de São Paulo e durante muitos anos dentro do Fórum, eu fui eleita para ser presidente e depois para ser conselheira. Estamos em 2015, em 2013 eu fui eleita e agora eu estou vindo de uma nova recondução, é meu último ano aqui dentro do conselho. A experiência no conselho ampliou o meu trabalho, porque eu trabalhava somente com as pessoas e famílias com anemia falciforme. A partir do momento que eu entrei aqui no Conselho para representar as patologias, então não é só mais anemia falciforme, são doenças raras, hipertensão, diabetes, todas as patologias, não é? E para mim isso foi muito bom, porque a princípio era uma militância pessoal, eu queria melhorar o atendimento, o tratamento, até mesmo a própria divulgação da patologia, da anemia falciforme. E eu fui aprendendo muito, porque eu descobri que quanto mais unido a gente andar, mais fortalecido a gente fica e mais conquistas a gente tem, não é? E aqui no Conselho tenho aprendido muito e, graças a Deus, devido aos trabalhos que eu acabo desempenhando, eu fui colocada como coordenadora da Comissão de Saúde da População Negra e da Comissão Inter e Intra Conselhos, que são dentro dos conselhos, uma das comissões mais importantes, que é Inter Conselho, que é de fiscalizar como é que funcionam os conselhos, sabendo bem da sua paridade, se seguem a

legislação, se a população é ouvida e é representada. Então, na comissão Inter Conselho, eu aprendi muito. Principalmente nessa questão. Eu estou aqui, não é a Sheila, eu estou aqui representando os usuários. Toda uma demanda que tem lá fora, a dificuldade no acesso, o desrespeito que muitas vezes os usuários encontram, que a gente chama hoje de racismo institucional, devido à sua deficiência, ou devido à sua pele, à sua etnia, à sua cultura. Sobre os partidos, a gente até pode participar fora do conselho, para a gente saber qual é a política, como que está a proposta. E aí também a gente participa de marchas, como a Marcha das Mulheres e tudo, sempre acaba se identificando com um partido ou outro. E eu, pessoa, Sheila, eu me identifico com o PT. Não sou filiada, nada. Mas aquela questão de acompanhar proposta, de como está. Mas isso eu, Sheila, eu, pessoa. Mas nós não estamos aqui para isso, não é para defender uma causa própria, mas para defender uma causa que vem gritando lá de fora, que a gente traz aquelas demandas de fora para trabalhar junto com a gestão, junto com os trabalhadores, os usuários. E fortalecendo, fazendo com que isso se torne uma causa única [Entrevistado 11, 2015].

A Entrevistada 12 - começou sua militância na década de 1980, através da Pastoral da Saúde, na Igreja Católica, que, de forma pioneira, começou a trabalhar com a questão da AIDS; participou do Movimento Social e Comunitário; integrou o Fórum de Patologias, no qual foi eleita para representar o fórum no CMSSP. Em sua entrevista, a Igreja ganha um papel central na sua inserção no meio da militância, o que demonstra a força e importância das CEBs na formação desse grupo. A entrevistada renega qualquer vinculação ou afinidade partidária e encontra-se em seu terceiro mandato no Conselho.

Eu venho do movimento de AIDS, do qual faço parte desde 1980. Mas eu já fazia um trabalho em comunidade, com a Igreja. Então, eu sou filha da Igreja. Da Pastoral. Naquela época, estava começando a ter os primeiros casos de AIDS. Ninguém queria colocar a mão, porque havia preconceito. Mas uma freira franciscana, amiga minha, me chamou para trabalhar com isso. Ela me pegava para ir com ela para as favelas, para ajudar também. Me envolvi e não sei mais. Estou até hoje. Tive 3 filhos no movimento. Na época, a Igreja já tinha um papel muito importante nas lutas sociais. Então, com o Don Paulo Evaristo, a gente sentou e fez a primeira pastoral da AIDS.

A pastoral se comprometeu a criar livros informativos sobre a doença. Cada domingo tinha um livro com uma cor diferente: branco, amarelo, azul, que buscavam informar sobre a epidemia e sobre a necessidade de evitar o preconceito... Todos nós fomos importantes. A Igreja teve um papel fundamental. O movimento social e comunitário saiu para rua e começamos a brigar, exigindo que o governo tomasse uma atitude. Essas lutas foram importantes para informar a população sobre as formas de contaminação e também para a conquista de direitos, como a distribuição gratuita de medicamentos, de preservativos. Como a AIDS é uma das doenças tema do Fórum de Patologia, eu comecei a fazer parte desse Fórum. As reuniões do Fórum acontecem uma vez por mês, na própria Secretaria do Estado, onde fica o Conselho Estadual. O próprio Fórum de Patologias nasceu lá dentro. Aí, junto com outras instituições (como o GAPSA São Paulo), foi possível desenvolver vários projetos, como o projeto "Criança AIDS".

Sobre os partidos, eu não gosto do PT, não. Na verdade, eu não tenho nada contra, eu gosto... sei lá, eu gosto daquele que governa pelo povo. Mas, se eu tiver que dialogar com um ou com outro, eu sento do mesmo jeito. Eu

acho que a gente tem que discutir um bem comum. Então, para mim é independente se eu gosto do PT ou se eu gosto do PSDB, se eu gosto do DEM, se eu gosto do Partido Socialista, Comunista. Eu fui criada dentro da Arena, dos coronéis. Mas porque eu trabalho com movimento social, todo mundo diz que eu tenho o pé no PT, mas eu não sou PT, eu não gosto do PT [Entrevistado 12, 2015].

A Entrevistada 13³⁰ - fez parte dos trabalhos comunitários da Igreja. Teve uma filha deficiente física, o que demandou atenção especial para a questão da saúde, levando-a a participar de reuniões da UBS (Unidade Básica de Saúde), o que foi uma ponte para sua chegada ao Conselho. Está no CMSSP há dois mandatos.

Uma tipologia para análise das trajetórias

Como podemos perceber, os conselheiros possuem uma inserção em diversos espaços e redes sociais que compõem a sua trajetória política e costumam ter bastante orgulho da sua trajetória de formação. Tentando sistematizar um pouco os tipos de espaços que os conselheiros relataram sua formação, podemos traçar um perfil para contribuir com o debate sobre as “múltiplas trajetórias” dos conselheiros da sociedade civil do CMSSP.

A ideia de fazer uma tipologia foi inspirada pela pesquisa de Júlia Moretto Amâncio, *Dinâmicas políticas microterritoriais: organizações Comunitárias e acessos às políticas públicas na periferia de São Paulo* (2014), que ao fazer um trabalho de campo, buscou identificar como os atores sociais organizam suas ações para apresentar suas demandas ao Estado:

Os achados dessa pesquisa revelam que a atuação coletiva em nível microterritorial opera de forma generalista ou multisetorial, dando conta de uma multiplicidade de demandas e setores, e se utiliza de um repertório de ações coletivas variado para encaminhar solicitações e acessar o Estado. [...] A análise da dinâmica política microterritorial revela, portanto, a necessidade de ampliar o olhar e de incorporar outras perspectivas, a fim de compreender um horizonte da política que nem sempre segue os caminhos esperados pelas narrativas vigentes. Diante desses desafios, e tendo em vista que estes atores e suas interações com as instituições políticas se encontram em “estado de latência” na literatura há alguns anos, fizemos a opção por uma abordagem exploratória[...] (AMÂNCIO, 2014, p. 126).

³⁰ Não foi possível realizar a transcrição dessa entrevista, pois o arquivo da entrevista foi perdido. Assim, o perfil desta conselheira foi elaborado a partir das anotações no diário de campo da pesquisadora.

Nessa pesquisa, Amâncio mostrou como atores coletivos atuam em suas relações microterritoriais e argumenta que esses indivíduos possuem uma multiplicidade de atuações. Essa abordagem converge com a nossa pesquisa na medida em que evidencia a interação de atores com seus múltiplos interesses e caminhos. Nesse sentido, tendo como base os cinco tipos de ações coletivas microterritoriais que a autora avaliou, tomaremos esses aspectos como parâmetro para pensar a trajetória dos conselheiros da sociedade civil. São elas: 1) o associativismo comunitário; 2) os conselhos de unidades básicas de saúde; 3) legislativa; 4) movimentalista; 5) assistencialista. Para os fins dessa pesquisa, acrescentamos mais duas perspectivas: 6) dimensão pessoal; 7) dimensão partidária.

Associativismo comunitário

A dimensão do associativismo comunitário diz respeito à participação dos indivíduos em associações de bairro, de moradores, comunitárias, etc. Trata-se de um tipo de participação antigo, que se intensificou na década de 1970, caracterizado pela reunião de atores de uma localidade em busca de melhorias diversas (como asfalto, luz, água, saneamento...).

Este tipo é mais frequentemente encontrado entre as associações comunitárias ou de moradores que organizam demandas e as encaminham para o poder público, geralmente através de ofícios (ibid., p. 140).

Conselhos de Unidades Básicas de Saúde

O conselho de Unidades Básicas de Saúde é um dos espaços que serve de intermediário para os conselheiros do CMSSP, pois ao iniciarem sua militância em saúde é nas UBSs que o indivíduo adquire o conhecimento sobre uma participação institucionalizada, em diálogo com gestores, trabalhadores e usuários da área de saúde.

Nos casos em que a ação coletiva é articulada e encaminhada a partir da ação dos Conselhos das UBSs, entendemos que este desempenha uma função de *ator* e não só de *espaço*. Como organizador da ação coletiva local e porta de entrada de todo tipo de demanda comunitária, os conselheiros são reconhecidos pela comunidade como seus representantes, ouvem as demandas e problemas pelas ruas, levam para os conselhos das UBSs e estes elaboram abaixo-assinado (principalmente) e ofícios, além de organizar manifestações e outros tipos de protestos para legitimar o encaminhamento dessas demandas (ibid., p. 141).

Legislativa

Nesse tipo de processo formativo, os atores se ligam a parlamentares e redes partidárias³¹. Nesse envolvimento existe um acesso a recursos e conhecimentos desses atores que são fundamentais para a formação do indivíduo. Muitos conselheiros possuem sua trajetória ligada a algum parlamentar e esse vínculo costuma se manter ao longo do tempo.

Em muitos casos não há diferença em termos de formato institucional em relação ao primeiro tipo, o associativismo comunitário. Muitas vezes são presidentes de associação que desempenham os mesmos tipos de atividades destas, mas se utilizam fortemente de uma estratégia de permeabilidade que é distintiva para conquistar demandas: redes partidárias e parlamentares e um contato privilegiado com atores do sistema político. São atores que se identificam primordialmente como assessores parlamentares ou militantes de partidos, mas que contam com um grande enraizamento nas comunidades locais. Sua principal função é fazer a mediação direta entre as demandas locais e o legislativo; sendo sua estratégia de permeabilidade as redes partidárias e que, geralmente, utilizam o encaminhamento de ofícios em nome da comunidade, e mobilizam suas redes partidárias para facilitar a “abertura de portas” no poder político e agilizar os processos (ibid., p. 141-142).

Movimentalista

A formação a partir do envolvimento com um movimento social é central na formação política do cidadão brasileiro. Essa formação se constitui a partir de uma organização de uma ação coletiva com fins de reivindicações políticas específicas, como são os casos de saúde, moradia, educação, mas que possuem vínculos com outros movimentos ou associações.

São os atores coletivos microterritoriais mais mobilizados da amostra, e ainda que organizados localmente e com sua ação voltada para estes territórios, mantêm e dependem de fortes ligações com movimentos sociais que atuam em outros níveis, especialmente aqueles articulados setorialmente, como os movimentos de moradia e de saúde. [...] Historicamente sua ação coletiva é prévia e exterior à implementação dos principais equipamentos públicos nos bairros, sobretudo às UBS e que não dependem dos conselhos, nem da prestação de serviços e outros mecanismos comuns nesse nível de atuação para mobilizar as demandas da comunidade (ibid., p. 142-143).

³¹ Como a questão partidária é central nesse trabalho, escolhemos criar um outro tipo específico para detalhar um pouco mais esse aspecto.

Assistencialista

Esse tipo de ação social é mais comum nas atuações de organizações religiosas ou de fins assistencialistas, como igrejas, creches, asilos, etc. O objetivo dessas ações mais assistencialistas é colaborar com a resolução imediata de um determinado problema social.

Este é um tipo de ação coletiva local voltada para a ajuda mútua, distribuição de alimentos, serviços, cujo sentido declarado pelos atores é o “apaziguamento” de conflitos entre o poder público e os cidadãos. Algumas vezes atuam no interior das UBS fazendo este tipo específico de mediação, mas geralmente atuam através de associações de moradores ou de entidades religiosas ou de ajuda mútua (ibid., p. 143).

Além dos tipos de ação coletiva descritos por Amâncio, identificamos mais duas importantes motivações para o engajamento dos atores estudados: a pessoal e a partidária.

Dimensão pessoal

Este tipo de processo de formação tem a ver com a trajetória pessoal desse indivíduo. Partindo da ideia de que ao longo da vida os militantes constroem uma bagagem política, nos diversos espaços em que participam. Identificamos como sendo também um processo de aprendizado o confronto do indivíduo com problemas de precariedade da promoção de serviços públicos pelo Estado. Quando o cidadão, ou um familiar seu, possui um problema de saúde, por exemplo, este indivíduo se depara com a necessidade de ter acesso a uma política pública que salve a sua vida. Nos casos estudados, a maioria dos militantes se deparou com serviços precários para o atendimento da sua demanda. Esse fato representou um marco para o indivíduo que percebeu a necessidade de uma luta. Essa situação acabou por impulsionar esses indivíduos a se envolverem com a temática vivenciada via organização social.

Dimensão partidária

Esse aspecto é de fundamental relevância para esta pesquisa. O vínculo de cidadãos com partidos políticos é uma forma de aprendizado mencionada com frequência ao narrar as suas trajetórias de militância. O partido é uma organização que tem como uma das suas funções primordiais o processo eleitoral, o que o coloca como uma organização típica da

democracia representativa. Uma vez que um cidadão precisa se posicionar dentro da democracia representativa para eleger seus representantes precisa de uma escolha partidária. Não só isso, esse indivíduo se filia a um partido motivado pelos ideais e pelas bandeiras que o mesmo levanta ao longo de sua atuação. O militante muitas vezes se vincula a um partido com a intenção de encontrar ao menos parte das suas causas representadas pela instituição partidária.

De acordo com o conceito de filiação múltipla, o partido é relevante, porque como explica Mische (1997), não representa um desvirtuamento da atuação do militante, mas sim mais um caminho possível para alcançar seus fins. Existe um entrecruzamento entre os diversos tipos de participação e a vida do militante. A dimensão partidária não é, deste ponto de vista, oposta, mas complementar à atuação do militante.

Tipos de trajetória dos militantes

Com base nas entrevistas realizadas, a seguir iremos retratar o perfil das trajetórias dos treze conselheiros da sociedade civil que entrevistamos no CMSSP. A tipologia descrita acima fornece as categorias das trajetórias: 1) o associativismo comunitário; 2) os conselhos de unidades básicas de saúde; 3) legislativa; 4) movimentalista; 5) assistencialista; 6) dimensão pessoal; 7) dimensão partidária.

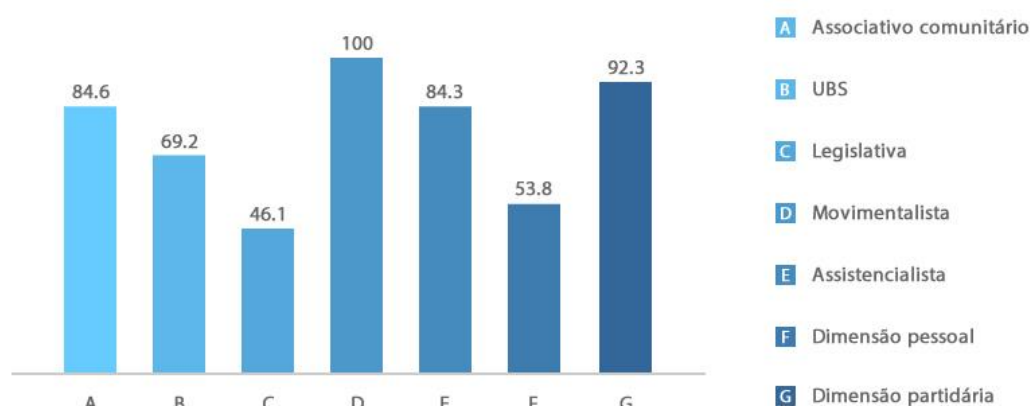


Figura 1: Gráfico do tipo de militância dos conselheiros. (Fonte: entrevistas realizadas pela autora).

Podemos notar, com este gráfico, que dos treze conselheiros entrevistados, o envolvimento desenha um trajeto comum na seguinte proporção: 1) 84,6% dos conselheiros participaram de alguma atividade ligada ao *Associativismo Comunitário*; 2) 69,2% participam de alguma *Unidade Básica de Saúde* (UBSs); 3) 46,1% participaram de alguma atividade ligada a parlamentares (*Legislativa*); 4) 100% dos conselheiros participaram de algum movimento social (categoria *Movimentalista*); 5) 84,6% participaram de alguma atividade *Assistencialista*; 6) 53,8% possuíram alguma motivação pessoal por conta de casos de problemas de saúde na família (*Dimensão Pessoal*); 7) 92,3% possuíram algum tipo de ligação político-partidária (*Dimensão Partidária*). Assim, podemos concluir que:

1. A trajetória ligada ao *associativismo comunitário* permanece forte na formação dos conselheiros, o que demonstra um engajamento com questões locais, vinculando-os às comunidades em que vivem;
2. No processo de formação participativa que os leva ao CMSSP, muitos conselheiros passam pela etapa da participação em *conselhos das Unidades Básicas de Saúde*, o que representa uma importante etapa antes que tais indivíduos cheguem ao CMSSP;
3. Os vínculos com parlamentares (*legislativa*) não se faz presente na maioria das trajetórias dos conselheiros, embora como foi possível notar pelas entrevistas, quando existe uma relação com parlamentares, ela representa um dos motivos pelos quais os militantes se engajam em espaços de participação;
4. O gráfico acima nos permite notar que 100% dos conselheiros participaram de algum tipo de movimento social. Como um dos objetivos da pesquisa é mostrar os percursos desses militantes, achamos significativo detalhar os diversos movimentos que aparecem na trajetória de atuação dos conselheiros. Estes são: movimento estudantil; ambiental; comunitário; negro; de moradia; de educação; de saúde. O gráfico abaixo mostra a participação dos conselheiros por movimento, visto que alguns conselheiros participam de mais de um movimento ao mesmo tempo.

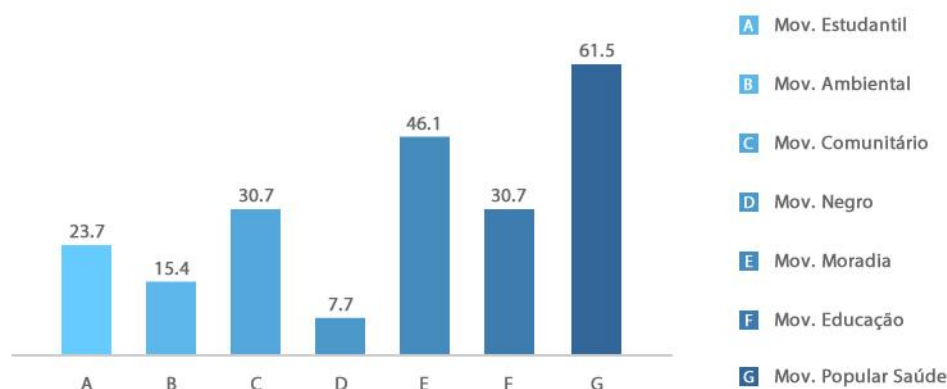


Figura 2: Gráfico de participação dos conselheiros da sociedade civil em movimentos sociais (Fonte: entrevistas realizadas pela autora).

5. A forte atuação *assistencialista* nas trajetórias dos conselheiros demonstra o grande vínculo desses com igrejas. Nas entrevistas, foi possível notar que quase 85% dos entrevistados possuem sua militância vinculada ou à Igreja Católica ou a alguma Igreja Evangélica. Muitos deles começam a sua militância em ações de assistência social ligadas a igrejas, o que culmina na continuidade de ações e envolvimento participacionista em outros espaços;
6. Em mais da metade dos casos (53,8%) a trajetória do conselheiro esteve associada a uma experiência pessoal de frustração com o atendimento público de saúde. As entrevistas nos mostraram que essas experiências se tornaram marcos para um engajamento dos cidadãos em lutas para melhorias do serviço público de saúde;
7. A grande maioria dos conselheiros (92,3%) possui relação com partidos políticos, o que confirma a tese segundo a qual as ações da sociedade civil e da sociedade política estão imbricadas nas trajetórias dos indivíduos. Tais vínculos podem ser entendidos a partir de relações de filiação (61,5%), envolvimento em campanha eleitoral (76,9)³² e manifestação de simpatia partidária (23%). O gráfico a seguir detalha esse tipo de relação.

³² Classificamos como participação em campanha eleitoral a declaração dos conselheiros em ter defendido alguma candidatura nas últimas eleições.

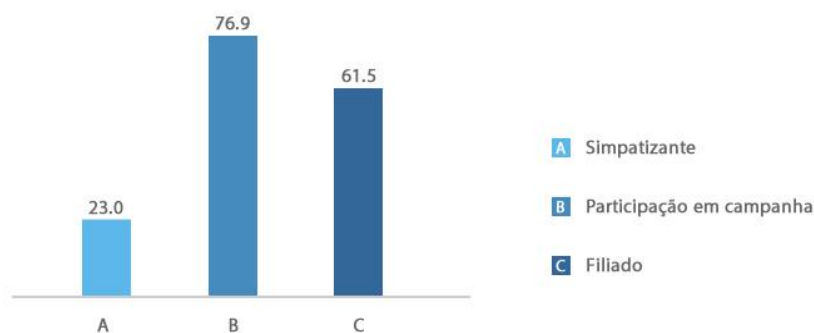


Figura 3: gráfico de envolvimento partidário. (Fonte: entrevistas realizadas pela autora).

O dado mais significativo dessa relação com a dimensão político-partidária é que mais de 90% dos conselheiros já participaram de campanha eleitoral, o que representa um envolvimento bastante ativo deles com o objetivo principal dos partidos, a eleição. Isso significa que os espaços de participação não representam exclusivamente interesses da sociedade civil desvinculados da sociedade política.

Percepção dos conselheiros sobre a influência partidária no CMSSP

Os dados sobre a dimensão partidária nas trajetórias dos militantes da sociedade civil é muito significativo. Como vimos, a grande maioria dos conselheiros (quase 85%) possui algum vínculo partidário, e 90% dos que possuem vínculos já se envolveram em campanhas eleitorais. Entretanto, ao mesmo tempo, os relatos revelam que todos acreditam que influências partidárias interferem negativamente na qualidade do funcionamento do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo. Temos aqui uma evidente contradição, pois se de um lado os partidos representam parte fundamental da militância dos conselheiros, como podem ser avaliados tão negativamente pelos próprios conselheiros, como se corrompessem o objetivo de controle social buscado no Conselho?

Vejamos, a seguir, como alguns conselheiros relataram, nas entrevistas, suas percepções sobre o aspecto negativo da dimensão partidária no CMSSP. Os relatos indicam alguns motivos pelos quais os partidos supostamente não deveriam estar presentes no Conselho.

Eu acho que não tem que ter vínculo com partidos. Mas eu vejo que aqui no Conselho, as pessoas vêm para cá através de um partido e não pelo

movimento. Mas entendo que por trás do movimento tem sempre um partido. Assim, a pessoa ou é assessor parlamentar de algum político, ou é ligado a algum partido. Porém, acho que você tem que separar o joio do trigo, representação do movimento é uma coisa, interesse partidário é outra, se o partido se torna a prioridade, o controle social é prejudicado. [Entrevistado 12, 2015].

Também em pesquisa anterior (SOUZA, 2012) houve um relato semelhante:

O que acontece com alguns dos nossos representantes? O que se representa, se representa para conseguir uma assessoria. Se representa, porque defende a causa do poder legislativo. Aí você garante um curral eleitoral, ou garante um poder. Ou [representa] a causa da comunidade. [Mas] se você defende a causa da comunidade, você precisa fazer a unidade com a diferença. Porque é fácil para mim? Eu não defendo a causa de nenhuma ONG, eu não defendo a causa de nenhum partido, eu não defendo nenhuma igreja. Eu sigo como princípio fundamental defender o povo (Entrevista 4) (SOUZA, 2012, p.38).

O primeiro trecho apresenta uma contradição, uma vez que inicia com uma negação ao vínculo partidário, mas reconhece, de certa forma, haver interesses partidários por trás do movimento e dos atores. Nas duas entrevistas os atores usam argumentos que contrapõem o interesse partidário ao interesse geral: “se o partido se torna a prioridade, o controle social é prejudicado” (Entrevistado 12, 2015) ou “eu não defendo a causa de nenhum partido, [...] Eu sigo como princípio fundamental defender o povo (Entrevista 4, 2012)”. (SOUZA, 2012, p.38) Percebemos que a preocupação com o controle social é fundamental para esses atores, a busca por encontrar “a unidade na diferença” (ibid.) é um interesse que permeia a fala da maioria dos atores envolvidos no conselho. O problema é que apesar de eles reconhecerem que o controle social é prioridade, esse fato não serve de fundamento para negar a presença dos interesses partidários na atuação dos conselheiros. Essas colocações parecem representar a “esperança” de que uma autonomia em relação aos partidos seja possível e desejável para o funcionamento do Conselho. No entanto, parece-nos que a mera negação não é suficiente para garantir a inexistência dessa influência partidária, ainda que indireta. Ao contrário, reconhecer a existência dos partidos é um passo importante para lidar com as disputas dentro desses espaços, ao passo que, enquanto houver essa negação a análise fica prejudicada.

O relato a seguir expressa outro aspecto importante sobre a presença dos partidos no Conselho.

Eu acho que o conselheiro não deveria trazer para o Conselho o seu envolvimento partidário. O seu envolvimento lá fora com o partido não deve ser trazido para cá. Sou um conselheiro e, neste espaço, tenho que fazer uma política de saúde independente, como uma política de Estado, e

não de governo. [...] Não é que ele não deveria participar de um partido, entende? É porque nós temos que ter as diversas ideologias e compactuar, independente do partido de cada conselheiro, com uma política de Estado, para todos. Porque se a gente começa a deixar o partido entrar, vai ser só dentro daquela disputa. Cada um defendendo os seus interesses e esquecendo do mais importante. Eu acho que a gente tem que somar as ideias, não dividir [Entrevistado 1, 2015].

O trecho de entrevista acima traz à tona um tema bastante recorrente em discussões políticas: o dilema entre política de Estado e política de governo. Diversas vezes, somos fortemente inclinados a pensar que os interesses de Estado devem estar acima dos interesses partidários. Quando o entrevistado acima lembra que o conselheiro deveria buscar algum grau de independência em relação aos interesses partidários, ele parece ter em mente a ideia de que os interesses partidários não deveriam ser prioritários, isto é, parece concordar que os interesses partidários, na forma de políticas de governo, não podem se sobrepor aos interesses gerais da comunidade, o que o leva ao ideal da busca por uma “política de Estado”. No entanto, essa abordagem é normativa, porque não leva em consideração que os conflitos políticos já estão dados.

O problema é que o entrevistado conclui que “o conselheiro não deveria trazer para o Conselho o seu envolvimento partidário”. Vemos aqui uma evidente negação do envolvimento partidário dos conselheiros. Isso parece reforçar novamente a ideia de “pureza” dos conselheiros, como se o fato de eles terem vínculos partidários devesse ser separado do fato de possuírem poder de deliberação sobre políticas públicas, ou como se fosse melhor que não houvesse qualquer envolvimento com partidos políticos.

Outro conselheiro apresenta ideias semelhantes:

Dentro da militância do conselho, o partido não deveria entrar. Deveríamos apoiar aquele que vai trabalhar melhor para atender as nossas demandas. Mas eu percebo que muitas vezes as coisas não acontecem justamente porque são vinculadas a partido. Por exemplo, está tendo um programa de ação de partido “X”, vai caminhando, vai andando. Daí, ocorrem novas eleições, sai aquele partido “X” e entra o partido “Y”. Só que aquele partido “Y” não concorda com o plano de ação do partido “X”, não concorda com esse projeto, e o derruba. Assim, a gente está sempre começando. E eu acho que isso não deveria acontecer. As coisas andariam muito mais se não fossem vinculadas a partidos. Seria muito mais ativa se realmente tivesse uma continuidade, independente do partido que entrar. Essa descontinuidade acaba frustrando a gente. Pelo menos a mim. E aí, quem acaba prejudicado são os usuários. Porque, vamos supor, está tendo uma ação voltada à DST/AIDS, então entrou aquele partido que é mais intenso, mais ativo. De repente entra aquele que dá mais atenção à diabetes. Aí aquela questão acaba não tendo continuidade. E precisamos começar tudo de novo [Entrevistado 11, 2015].

O trecho acima retoma a dimensão partidária dentro da perspectiva da mudança de governo. O entrevistado afirma que a mudança de governo promove a descontinuidade de políticas sociais criadas por determinado partido, uma vez que o partido quer ter um mérito de estar vinculado a alguma política em andamento. O conselheiro aponta o problema da descontinuidade das políticas, uma vez que é necessário sempre recomeçar do zero, ao invés de desenvolver as políticas já em andamento e criar outras que ainda não tenham sido criadas. O problema da descontinuidade também não é exclusivo dos espaços de participação como o Conselho, é um problema da própria democracia representativa e participativa. No entanto, a representação continua sendo fundamental, e os partidos ainda são a expressão maior em toda democracia, já que nem todos podem participar diretamente das deliberações. Não é negando os vínculos partidários dos militantes e dos governantes que o problema da descontinuidade será resolvido.

Escolhemos apenas alguns trechos em que a percepção dos conselheiros se mostra como uma negação da dimensão partidária. Aquilo que motiva a negação dos interesses partidários por parte dos conselheiros representa o ideal segundo o qual para o bom funcionamento do Conselho, os militantes devem buscar um desvinculamento dos seus interesses partidários. Este ideal destaca, mais uma vez, a busca por uma autonomia em relação aos partidos.

Todavia, a existência da dimensão partidária não invalida o Conselho como um espaço de participação, controle e deliberação de políticas públicas. O reconhecimento da influência dos partidos na militância dos conselheiros e também na atuação dos governos só traz à tona uma das questões que são próprias da pluralidade desse espaço. É claro que a existência de disputas partidárias gera controvérsias, uma vez que o militante ou governo, devido à sua bagagem e experiências prévias, tende a se posicionar partidariamente. Contudo, é justamente para poder lidar melhor com os diversos atores no interior dos conflitos que precisamos evidenciar as múltiplas influências e filiações dos atores envolvidos nesses espaços. Insistir na perspectiva normativa seria reduzir a análise a uma perspectiva de sucesso ou fracasso, a depender da relação entre a teoria e a experiência empírica. Tal redução se funda na separação normativa: atores sociais *versus* atores políticos. O que podemos contribuir com as análises acima é que, devido às múltiplas filiações (movimentos, associações, igrejas, partidos...) que acompanham as trajetórias dos atores, gerando uma bagagem em sua formação, parece mais coerente entender que o militante pode ser entendido como ator “social-político”. Por ator social-

político, pretende-se conotar uma entidade que comporta, na sua atuação, a perspectiva múltipla e indissociável da identidade formativa, isto é, que sua atuação é resultado de um processo formativo plural, decorrente das suas múltiplas filiações e trajetórias.

Diferenças na atuação do conselho no mandato de diferentes prefeitos

Um dos objetivos desse trabalho é fazer uma comparação da relação dos conselheiros do CMSSP no mandato do prefeito Gilberto Kassab (PSD) e no mandato do governo Fernando Haddad (PT). O objetivo não é fazer uma comparação minuciosa, mas confrontar a maneira como esses diferentes governos reconheceu o Conselho enquanto um espaço de participação legítimo, e entender se a mudança entre governo de partidos diferentes gerou alguma mudança na atuação do Conselho. Para isso, pretendemos identificar a diferença na construção do plano anual, e descrever como a conferência municipal foi organizada nos dois governos.

Convém ressaltar que em pesquisa anterior (SOUZA, 2012), durante o governo Kassab, foi identificado um conflito entre o Conselho e o governo. O resultado daquela pesquisa deixou uma questão em aberto: o conflito entre o Conselho e o poder executivo municipal é um conflito próprio dessa relação, ou o conflito era dado pela diferença político-partidária, devido ao fato de o prefeito ser de um partido de centro-direita e o Conselho ter uma orientação de esquerda? Na presente pesquisa, tentamos responder a essa questão através de uma comparação entre a percepção dos conselheiros sobre esses governos.

Para um conselheiro entrevistado em 2012 (período do mandato de Kassab), a participação no Conselho Municipal precisa ser uma construção conjunta entre a sociedade e os gestores. No entanto, para isso, não é suficiente que a participação esteja prevista na Constituição. Para que ela ocorra, é necessária a contribuição de todos.

O que prega a lei é que é necessária uma construção conjunta entre sociedade civil e gestor. Mas para que essa parceria ocorra ainda existe um longo caminho para ser construído, porque apesar da participação da comunidade na Constituição ter sido uma conquista, as conquistas, para serem efetivadas, precisam ser transformadas, adaptadas. A conquista [da participação da sociedade na gestão pública] naquele momento foi um grande “boom”, mas depois vai tendo que ser alicerçada. [Entrevista 5, 2012,] (SOUZA, 2012, p. 44).

Percebemos neste relato uma preocupação em melhorar o diálogo entre gestor e sociedade, pois, apesar da participação possuir uma legitimidade possibilitada pelos princípios constitucionais, à efetividade desse compartilhamento de poder precisa ser construída. Um dos problemas em relação ao diálogo entre gestor e sociedade civil ocorre devido às divergências partidárias. Em outra entrevista, de 2015 (mandato de Haddad), um dos conselheiros ressalta o fato de que no CMSSP existem muitos conflitos de interesses, ao exemplificar que cada governo tenta colocar a sua marca em suas ações, o que acaba por prejudicar o diálogo.

É aquilo que eu te falo, conflito de interesses. Se você vai governar, se um partido ganhou, ele tem que governar com a sua cara. Mas não há muito diálogo, porque é um querendo comer o outro. É um querendo não deixar o outro trabalhar. Por exemplo, quando a Marta perdeu e o Serra ganhou, fomos submetidos a atuar por 4 anos com as políticas de governo com a cara do Serra. Então você tem boicote de uma gestão para com a outra [Entrevistado 12, 2015].

Esse trecho mostra a percepção do conselheiro de que quando um governo ganha, já existe um conflito potencial, pois o Conselho estava trabalhando com certas diretrizes políticas de saúde e, de repente, precisa trabalhar com outras dadas pela nova gestão. Como consequência, ocorre um boicote tanto do Conselho quanto do governo municipal (um para com o outro). O olhar do conselheiro retrata que na mudança nas políticas do governo Marta Suplicy para o governo José Serra já existe uma relação de boicote. Para exemplificar essa relação de rivalidade, apresentamos a seguir a fala da representante do secretário de saúde de 2012.

Quando eles (conselheiros da sociedade civil) falam, “eu sou do controle social”, eles dão um enfoque que eu só sou “controle cobrador”, a participação da comunidade fica restrita a esse controle, mas para que se construa junto é necessário um esforço, é necessário que exista confiança. Confiança, porque eu estou no mesmo conselho que você, mas como pode haver confiança se você olha para mim como um rival? Tudo o que eu falar você vai ser contra, simplesmente porque sou eu que estou falando, por mais que você se esforce, por mais que eu me esforce, a construção sem confiança não é possível. (Entrevista 5) (SOUZA, 2012, p. 44).

Na percepção da representante do governo, um dos principais problemas do Conselho na gestão de Kassab foi o fato de os conselheiros já tomarem como ponto de partida a necessidade de rivalidade, se posicionando não em prol do controle social, mas da cobrança. Desejamos entender, a seguir, se ocorreu mudança de percepção dos conselheiros do governo Kassab com relação ao governo Haddad. Para este fim, começaremos com o relato de como ocorreu à posse dos conselheiros no governo Kassab.

Kassab anulou o processo eleitoral dos conselheiros, mas os conselheiros reagiram. Fizeram manifestações na rua e tomaram posse na frente do Conselho Municipal. Para isso, procuraram o Ministério Público. Em contrapartida, o Conselho se armou. “Nós não vamos aprovar nada deste governo, inclusive o Plano Anual”. Isso os prejudica, pois eles precisam da nossa aprovação para o relatório de gestão [Entrevistado 14, 2015].

O Kassab colocou a Polícia Militar para impedir a entrada dos conselheiros eleitos no conselho. Mas nós não deixamos por menos, também chamamos a “nossa tropa de choque”, que eram os conselheiros, ex-conselheiros, representantes de todos os segmentos, as pessoas do movimento popular de saúde... Na época, vieram até alguns vereadores do PT. Aí nós ficamos todos aqui na frente da Secretaria de Saúde. Aí fizemos um barulho aqui embaixo, com carro de som, nós não nos intimidamos, mas, mesmo assim, eles não deixavam os conselheiros eleitos tomarem posse. Nós tomamos posse na rua. Mas nós só conseguimos nossa legitimidade porque a gente entrou com uma ação no Ministério Público [Entrevistado 2, 2015].

Essas descrições retratam uma das situações mais emblemáticas do conflito entre os conselheiros e o governo Kassab. Os conselheiros, desde o momento de sua posse, foram tratados com rejeição pelo prefeito. Ou seja, o fato dos conselheiros terem sido impedidos de entrar na Secretaria e tomarem posse das suas cadeiras no Conselho, estabeleceu desde o início dessa gestão, uma relação de “cabo de força”: de um lado estavam os conselheiros, e do outro, os gestores. Outro aspecto que chama a atenção nesse relato é que foram incluídos na formação da “tropa de choque do conselho” os conselheiros que estavam sendo impedidos de tomar posse, os ex-conselheiros, o movimento popular de saúde e também vereadores do Partido dos Trabalhadores.

Como identificamos na análise das trajetórias dos conselheiros, existe uma relação de afinidade dos conselheiros com o Partido dos Trabalhadores. Esse vínculo está relacionado ao fato de o próprio partido fazer parte da base de formação do Movimento Popular de Saúde e ter sido um dos responsáveis por fomentar a implantação de espaços participativos como o Conselho Municipal. A constatação da proximidade dos conselheiros com o PT é algo que está presente na maioria das trajetórias dos conselheiros entrevistados nesse trabalho. Mais do que isso, a situação demonstra que apesar de alguns não serem vinculados ao PT, na gestão do Kassab, todos uniam-se como pressão e oposição às medidas adotadas pelo prefeito. Talvez nesse momento o PT simbolizasse o maior partido capaz de fazer frente e oposição ao então prefeito. Este dado, associado com as observações das reuniões do pleno, permite afirmar que existe uma compreensão dos conselheiros de que existem vínculos partidários entre os participantes do Conselho. Mas também, como vimos, esses vínculos são vistos pelos próprios conselheiros como

prejudiciais ao funcionamento desse espaço. A princípio, a visão negativa sobre a ligação entre conselheiro e partido é gerada pela suspeita dos conselheiros de que os atores associados a partidos podem desviar o foco de atenção do controle social e da busca por melhorias na saúde em prol da defesa de interesses partidários e particulares.

Segundo relato de um deles, os conselheiros não representam apenas os grupos que os elegeram, mas as lideranças partidárias às quais estão vinculados.

Eu acredito que seja importante o conselheiro saber quem representa realmente. Para você não ficar tão solto dentro do debate sobre saúde na cidade de São Paulo. E não só para a cidade, mas para os seus moradores, os seus munícipes. É isso que a gente trata. E às vezes quando você acaba não tendo isso muito afinado, ou muito próximo daquele que está aqui na representação, ele acaba sendo induzido e conduzido. Porque ele não é uma liderança, ele é apenas alguém para preencher uma cadeira e fazer uma força política para alguém. Isso é danoso. Isso é ruim. Porque ao mesmo tempo que você está fazendo um debate aqui, às vezes a pessoa não participa do debate. Ela só participa da questão de falar sim ou não em nome de alguém. Eu vou olhar para o interesse coletivo, ao invés disso, eu vou olhar para o meu líder, ver se eu falo sim ou não. Isso é ruim, quer dizer, você perde muito o debate. Então é importante saber quem estamos representando. Agora, só que isso tem que ter uma dosagem também. Você tem que ter uma dosagem, a dosagem que eu uso é da seguinte forma, mais importante de eu estar aqui nessa mesa é a saúde. Meu partido está em segundo plano. Quando alguma coisa que eu estou realizando vai ferir a saúde, devido ao partido, o partido tem que ficar do lado de fora e a saúde ir à frente. Se eu estou tocando algo que tanto faz, que está dentro da mesma linha da saúde e do partido, não existe contradição. A contradição é colocar a liderança e o partido em primeiro plano [Entrevista 8, 2015].

Nessa perspectiva, mais uma vez os vínculos com partidos e/ou liderança partidária aparece como algo que pode desviar o foco do objetivo principal do conselho, promover melhorias da saúde na cidade de São Paulo. Para continuar exemplificando como os interesses partidários podem atrapalhar na relação entre conselheiro e poder executivo municipal, podemos citar um tema bastante controverso no mandato Kassab, que foi a organização da décima quinta Conferência Municipal de Saúde. Quando esse mandato começou, a conferência já estava atrasada fazia três anos (herança da falta de diálogo com o governo do prefeito Serra). E esse foi um tema de intenso conflito entre representantes da sociedade civil, trabalhadores e gestores, porque houve uma dificuldade de diálogo entre esses representantes e os gestores para se chegar a um acordo com relação à organização da referida conferência. Um relato que atesta a existência desse conflito foi dado pela representante do secretário do mandato Kassab. Naquela entrevista, pudemos perceber que o poder executivo revelou o interesse de se aproximar dos conselhos

gestores das Unidades Básicas de Saúde, em rota de colisão com o Conselho Municipal, uma vez que o gestor considerava o conselheiro partidarizado e se negou a dialogar com o CMSSP.

O secretário não participa do conselho porque ele não gosta do conselho. Na verdade não é que ele não goste do conselho, mas ele acha o conselho muito partidário e deixa claro nas atitudes dele, que com os conselheiros que só querem massacrar, ele não quer conversar. Por isso ele quer ampliar o número de participantes da sociedade civil, criando vagas para representantes das UBS, para ver se entra gente nova e areja essa participação que está muito viciada [Entrevista 8, 2012].

Nessa fala, é possível perceber uma negação do secretário do período (Januário Montoro) em relação aos conselheiros municipais. Parte dessa rejeição é justificada devido à percepção dele em relação aos vínculos partidários dos conselheiros. Como alternativa a esse conflito, o secretário tentou um atalho para organizar a décima quinta conferência: estreitar as relações com as UBS.

As divergências entre esses atores, também repercutiram na forma pela qual os conselheiros se relacionaram com o governo, e resultaram na recusa dos conselheiros da sociedade civil e dos trabalhadores em participar da organização da referida conferência, o que possibilitou que ela fosse realizada com a organização exclusiva da Secretaria de Saúde. A Secretaria de Saúde, por sua vez, realizou a conferência com o foco na participação dos conselheiros das unidades básicas de saúde, porque os conselheiros municipais boicotaram a conferência.

Depois que a conferência aconteceu, o Conselho Municipal entrou na justiça para deslegitimá-la, mas, como a sociedade civil, na figura dos conselheiros das unidades básicas, havia participado da conferência, o pedido de anulação foi recusado.

Seguindo a lógica de conflito entre o governo e os conselheiros, no início de 2012, o secretário de saúde do governo Kassab, criou uma resolução para aumentar o número de participantes no Conselho, de modo a incluir a participação dos conselheiros das Unidades Básicas. Nesse período, Kassab tentou impor um decreto que alterava a composição do CMSSP, substituindo as vagas do Movimento Popular de Saúde por vagas dos conselheiros de UBS. Em matéria no site *Rede Brasil Atual*, com o título “Kassab exclui movimento social do Conselho Municipal de Saúde - Prefeito de São Paulo muda regras do Conselho Municipal de Saúde, retira movimento social da composição e atropela deliberações homologadas”, é possível perceber a extensão desse conflito.

No último dia 12, o prefeito Gilberto Kassab (PSD) publicou o decreto 52.914, que altera a composição ao Conselho Municipal de Saúde, passando de 32 para 64 integrantes. Desse total, 20 passam a ser representantes dos usuários do sistema público de saúde. No entanto, a representação deixa de ser direta, uma vez que eles devem ser provenientes dos conselhos gestores das unidades de saúde regionalizadas pela cidade – e não mais dos movimentos sociais.

[...] Para a vereadora Juliana Cardoso (PT), da comissão da Saúde da Câmara Municipal de São Paulo, as medidas do prefeito evidenciam a falta de diálogo com o movimento organizado. “O Decreto excluiu os seis assentos que o Movimento Popular de Saúde possuía no CMS”, afirmou. “Além disso, é uma afronta a uma instância que tem reconhecida história no Brasil, por exemplo, pelo movimento sanitário, que levou à criação do SUS” (disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/saude/2012/01/kassab-exclui-movimento-social-do-conselho-municipal-de-saude>. Visto em: 05/11/2015).

Apesar da tentativa do prefeito de mudar a composição do conselheiro, houve uma determinação do Tribunal de Justiça (TJ) que considerou essa ação arbitrária, e revogou esse decreto. De qualquer modo, esse fato contribui para ilustrar a conturbada relação desse governo com o CMSSP. Nesse sentido, o relato acima serve apenas para mostrar como o governo Kassab tentou resolver o problema da falta de diálogo com os conselheiros da sociedade civil no Conselho, buscando construir, de forma impositiva, nova composição com o objetivo de substituir uma participação tida como “viciada” dos conselheiros vinculados aos movimentos.

Evidentemente, os conselheiros do CMSSP se posicionaram contra essa resolução, inclusive porque toda resolução deve ter a aprovação do Conselho para ser publicada e isso não ocorreu. Além disso, alguns conselheiros consideraram essa tentativa de inclusão dos conselheiros das unidades básicas como um mecanismo de cooptação da sociedade civil por parte do governo:

O que tem acontecido ultimamente é que tem havido tentativa de cooptação de conselheiros das unidades básicas, mas o êxito tem sido pequeno, pela consciência dos conselheiros. Mas é frequente se chegar nas UBSs e ver um gerente orientado pelo supervisor a convidar aquelas pessoas que não vai te dar problema. Em minha opinião, os movimentos precisam preparar sua militância, levar eles nas UBS, ter conselheiros, trabalhar junto com os trabalhadores, com os gerentes, mas às vezes ocorrerá a cooptação (Entrevista 2) (SOUZA, 2012).

Como vimos, a questão do conflito em torno da posse dos conselheiros e sobre a organização da décima quinta Conferência Municipal foi muito significativa porque amplificou a discussão sobre a possibilidade de criar novas cadeiras com conselheiros das UBS. Segundo uma conselheira do mandato atual (2015), é importante ponderar que a

décima quinta Conferência não pode ser desconsiderada completamente, uma vez que ela aconteceu e que teve uma ampla participação dos conselhos gestores das Unidades Básicas de Saúde. Entretanto, mesmo com a ampla participação da sociedade civil através dos conselhos gestores, essa participação não faz dela uma Conferência Municipal, uma vez que o Conselho não participou.

Quem vier dar uma entrevista não pode dizer que não houve conferência, porque estaria omitindo a verdade, porque os conselhos gestores participaram, foram 600 conselheiros na conferência das unidades básicas. Dizer que uma conferência dessa não existiu é um erro. Agora, ela não representa a Conferência Municipal de Saúde. A Conferência Municipal de Saúde não é só com conselheiros das UBSs. É com a população, é com a sociedade civil organizada. O equívoco dessa conferência foi ser chamada sem o Conselho, foi ser tirada a participação da sociedade civil organizada. Pena que o projeto que defendia era um projeto que excluía a sociedade civil organizada e o Conselho Municipal de Saúde [Entrevistado 7, 2015].

Podemos concluir que a relação entre o CMSSP e o poder executivo no período Kassab foi marcada por uma ausência de diálogo e pela intermediação de ações judiciais. Em primeiro lugar, aquela gestão não reconheceu a legitimidade do Conselho, tentando impedir a posse dos conselheiros. Estes, por sua vez, para serem reconhecidos e tomar posse, precisaram de uma liminar do Ministério Público. Depois, o secretário de saúde, por considerar o CMSSP partidário, se negou a dialogar com o Conselho, realizando a décima quinta Conferência de Saúde sem a participação deste. Por causa da não participação do Conselho na organização da Conferência, este entrou com uma ação no Ministério Público para deslegitimá-la, mas essa ação foi rejeitada. Por fim, o prefeito tentou criar um decreto que modificava a composição do CMSSP, substituindo conselheiros do movimento popular por conselheiros das UBSs. Entretanto, essa ação foi revogada pelo Tribunal de Justiça.

Na gestão atual (2014-2015) do CMSSP, a relação do Conselho com o poder executivo municipal do mandato de Fernando Haddad é considerada mais respeitosa e branda com relação à participação popular. Na percepção dos conselheiros do mandato atual, essa é uma diferença significativa.

Bom, na gestão passada, do governo Kassab, o controle social não era respeitado, pois não havia um diálogo. As elites davam a linha, punham a pastinha debaixo do braço e era como se dissessem “minha vontade é lei”. Então, o conselho era conduzido. Hoje, neste governo [Haddad], embora o secretário não tenha vindo muitas vezes, o secretário adjunto estava mais presente, o que já demonstra uma relação mais respeitosa com a construção coletiva. Por exemplo, nós tivemos a construção do plano de saúde, que

foi o plano ascendente, que veio de lá [da Secretaria de Saúde], mas depois aqui [no Conselho] nós tivemos 24 encontros com os técnicos e eles aceitaram incorporar as nossas modificações dentro do plano. Então, embora o secretário não esteja vindo em todas as reuniões, a gente tem um diálogo melhor com o governo. Por exemplo, não existia uma programação anual de 2013 [Kassab]. Então, a gente não tinha nem condições de dar um parecer, porque não sabíamos o que foi executado. O relatório de gestão, nós não tínhamos nenhuma condição de avaliar. Agora, nós já temos uma programação anual. Então, dá para se fazer uma análise do que foi executado [Entrevistado 1, 2015].

Nesse relato, a conselheira aponta algumas mudanças consideráveis próprias ao mandato do governo Haddad. A conselheira contrapõe a diferença do autoritarismo do mandato de Gilberto Kassab com uma maior disponibilidade ao diálogo do período Haddad. Essa conselheira também exemplifica a diferença de construção conjunta entre poder executivo e Conselho na construção do plano anual de 2015. A construção do plano representa um marco na relação com o Executivo,

Nós fizemos um plano ascendente, o nosso plano foi elaborado com a participação de cada equipamento de saúde. Em cada região foram colocadas as suas necessidades a nível de supervisão e depois essas necessidades foram cruzadas com a Secretaria, a atenção básica, a média e a alta complexidade. As áreas temáticas, hospitalares, juntaram essas propostas e trouxeram para cá. Então nós mapeamos a cidade toda. Pode ser que o plano não seja executado. Mas nós fizemos tudo o que a cidade de São Paulo precisa para que funcione o Sistema Único de Saúde. [Entrevista 1, 2015].

Assim, o plano de saúde de 2014 foi considerado um plano ascendente, e seu reconhecimento rendeu o prêmio de compartilhamento de gestão “Gilson de Carvalho”³³. Esse prêmio foi fruto do que os conselheiros chamaram de “plano ascendente”, ou seja, todas as regiões tiveram reuniões com a equipe técnica da Secretaria e expuseram suas necessidades no processo de construção desse plano. Na Avaliação de uma ex-conselheira e funcionária do Conselho Municipal de Saúde:

Esse plano foi construído de baixo para cima, todas as regiões participaram da elaboração do plano. Isso foi uma grande inovação no Conselho. Por isso, ganhamos um prêmio. O prêmio “Gilson de Carvalho”. O Gilson era quem mais incentivava a nossa participação na elaboração do plano. Ele dizia, “se o conselheiro não participar da elaboração do plano, ele não vai entender nada. Porque ele não fez parte. Entendeu? [...] Mas como aconteceu a construção? No processo foi possível ter a participação dos

³³ O Conselho Estadual de Saúde de São Paulo promoveu, durante a II Semana de Participação Social no SUS em São Paulo, o Prêmio Gilson Carvalho, uma iniciativa para identificar, estimular e reconhecer o trabalho e as experiências exitosas dos Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde. O vencedor do Prêmio Gilson Carvalho na categoria "Compartilhamento" foi o Conselho Municipal de Saúde de São Paulo. (acessado: <http://www.saude.sp.gov.br/conselho-estadual-de-saude/noticias/premio-gilson-carvalho-homenageia-experiencias-exitosas>, visto: 05/11/2015)

três segmentos – usuários, trabalhadores e servidores –, junto com a gestão. Além disso, participaram as direções das unidades de saúde, os supervisores, os coordenadores daquela região. Então foram feitas plenárias, dentro dessas plenárias o que eles fizeram? Eles construíram juntos. Foi desenvolvida nesse processo uma ótima metodologia. Chegaram e falaram, “olha, quem é de Itaquera fica em tal lugar, quem é de Guaianases em tal lugar, quem é de Tiradentes em outro. Vamos sentar e vamos pensar a nossa região. O que a gente quer que melhore na nossa região? O que o gestor tem de dificuldade para poder executar?” Foi uma coisa muito bonita. Todo mundo foi montando o seu esqueleto, montando, montando, montando, depois foi apresentado no Conselho. O primeiro passo para dizer, “eu participei do plano”. E o plano tem que partir de lá [das regiões], não tem que partir daqui [do Conselho], e dos técnicos e levar lá para baixo, como sempre foi. Esta foi uma mudança que só ocorreu agora, nunca tinha sido assim. Durante toda a minha vida, o plano tinha sido feito de cima para baixo. Depois, qual foi o segundo passo? Todos eles mandaram esse relatório para a Secretaria, um relatório de base. Aí, juntou-se a comissão que fez o primeiro planejamento e se incluiu aquilo que foi levantado pelas regiões (Entrevista 14, 2015).

Com esses relatos é possível perceber que no governo Haddad houve uma modificação no diálogo e na construção do plano de saúde. Os conselheiros comemoraram bastante essa conquista, mas ao mesmo tempo, eles também percebem alguns problemas. Embora esse governo tenha sido mais aberto ao diálogo, eles acreditam que existem muitas coisas que precisam ser melhoradas, como o problema dos contratos com as Organizações Sociais (OS).

Muitos conselheiros, antes de entrar no governo Haddad desciam o cacete no Kassab, por causa da prática da terceirização da saúde através das OS [organizações sociais], mas hoje o governo Haddad usa a mesma prática de privatização. E o Haddad não recebe a mesma crítica. Muitas coisas continuam acontecendo de forma errada. Mas os conselheiros diminuíram as críticas porque é um governo petista. Não estou dizendo que não houve avanço. Avançou porque tem mais diálogo. Esse governo deu mais espaço para a gente. Mas também nesse momento não deixa de ser um governo autoritário e ditatorial. Eles também colocam as coisas “goela abaixo”. Muitas vezes eles vêm apresentar algumas coisas aqui que já foram aprovadas, sem passar pelo pleno. E isso não pode acontecer, tem que passar primeiro pelo pleno, para depois ser aprovada. Só que também o Conselho tem que saber que a gente não é o legislativo e nem o executivo. O nosso papel é o controle social [Entrevista 3, 2015].

Nesse relato, existe um reconhecimento sobre o avanço do conselho na gestão petista, mas também uma forte crítica à gestão Haddad, uma vez que o controle social está sendo avaliado como mais brando em função dos vínculos dos conselheiros com o PT.

De acordo com alguns conselheiros, a gestão Haddad foi ovacionada de forma a minimizar o controle social, sem ao menos ter uma reflexão sobre o fato de a função do Conselho ser justamente exercer um controle social, independente de afinidade ideológica.

Outro exemplo sobre a relação do Conselho com essa gestão foi na organização da 18ª Conferência Municipal de Saúde. Durante o acompanhamento da organização dessa conferência foi possível perceber que também houve um amplo debate sobre a necessidade de compartilhamento do planejamento entre o Conselho, as bases e os gestores. A proposta inicial era fazer 96 plenárias informativas e 32 pré-conferências em cada subprefeitura da cidade de São Paulo. O objetivo das plenárias informativas seria de informar melhor os cidadãos sobre o Sistema Único de Saúde e sobre como é o funcionamento de uma conferência. Já as pré-conferências teriam como objetivo a organização das demandas para a tirada de propostas de melhoria das políticas de cada umas das 32 regiões. Como cada região possui uma particularidade, esse é o momento em que a comunidade prepara as propostas que serão levadas para as conferências. É também o momento de eleger os delegados para a conferência. Vale ressaltar que só podem sair como delegados do segmento dos usuários trabalhadores e gestores que tenham participado de alguma pré-conferência.

Em entrevista, um dos conselheiros relatou que a proposta de realizar 96 plenárias informativas e 32 pré-conferências tinha sido deliberada pela União dos Movimentos Populares de Saúde – UMPS.

Nós tiramos como deliberação essa linha, nesse formato: 32 pré-conferências com 96 plenárias informativas. E eu tenho que acompanhar o que a União dos Movimentos Populares de Saúde tirou. Então eu tenho que seguir a deliberação da UMPS (Entrevista 2, 2015).

O caso da organização das ações para a pré-conferência foi amplamente discutido no Conselho. Tal caso é emblemático para mostrar a influência dos partidos nas ações dos conselheiros. Quando perguntado sobre a organização da conferência, um conselheiro afirmou que a escolha sobre as plenárias informativas e as pré-conferências tinha sido deliberada na UMPS. Mas, em entrevista anterior, já havia sido mencionado que recentemente tinha ocorrido um encontro setorial de saúde do Partido dos Trabalhadores, no qual o tópico sobre a conferência havia aparecido. Por isso, foi perguntado àquele entrevistado, o que tinha ocorrido. Ele relatou que os conselheiros vinculados ao PT precisam levar para o Conselho as propostas deliberadas no setorial de saúde do partido. Mas, no momento do pleno, a proposta do setorial não foi levada, e os conselheiros tiveram que se reunir rapidamente para levar à mesa a proposta construída no setorial.

Nós, no setorial de saúde do PT, colocamos as pautas, como em todas as reuniões, discutimos e fazemos os encaminhamentos. E aí, minimamente

lá, precisamos acatar aquilo que foi encaminhado. Nós tiramos lá no setorial que deveriam ser realizadas 32 pré-conferências e 96 plenárias. Os companheiros do Conselho vinculados ao PT devem estar alinhados com o encaminhamento que foi feito lá. Aqui a gente se reúne, aqui é Conselho Municipal. Mas eles têm que acompanhar a linha do que foi deliberado lá. A gente precisa falar: “Ópa, companheiro, espera aí, você estava lá, foi deliberado lá. Então faça valer aquilo que foi tirado lá. E não a sua vontade” (Entrevista 2, 2015).

Nesse trecho, é possível perceber uma influência do partido nas propostas dos conselheiros. Anteriormente, havíamos visto que as trajetórias dos militantes são como bagagens que estes levam consigo nos espaços em que participam. Nesse relato, percebemos que em alguns momentos existe um entrecruzamento de interesses de um espaço em que o militante participa para o outro. Isso pode ser percebido na filiação que o conselheiro possui tanto com o movimento quanto com o partido. Na verdade, existem militantes que possuem afinidades com estas duas instituições, e existem militantes que possuem outros vínculos. Aqueles que possuem afinidade com movimento e partido são orientados a levar as deliberações tomadas nesses espaços para o Conselho. No relato acima, percebemos esse tipo de delegação, uma vez que um ator faz convergir ações de outros atores para realizar seus objetivos.

Essa delegação não ocorre apenas entre os partidos e os filiados. Existe também um vínculo do partido com o secretário de saúde, uma vez que ele também estava presente na reunião do setorial de saúde. A expectativa era que a deliberação tomada no setorial do partido fosse acatada pelo gestor (secretário de saúde) do mesmo partido.

Mas, chegou aqui, o secretário bateu na mesa, falou, “não, vocês têm que mudar isso aí, não está certo fazer as 96 plenárias”. Mas, na minha opinião, apesar dele ser gestor, ele tem que se alinhar com o seu partido. Tanto gestor, trabalhador e usuário precisam se unir. Então, eu acho que talvez tenha essa dificuldade que hoje enfrentamos. Algo foi deliberado lá, mas aqui já mudou a situação (Entrevista 2, 2015).

Vemos aqui um conflito entre integrantes do mesmo partido (conselheiro e gestor), pois um deles segue as diretrizes do setorial e o outro não. Isso mostra que apesar deles serem vinculados ao mesmo partido, estar ou não inserido na máquina pública, implica em atender a interesses distintos.

A nossa pergunta é, então, por que o governo não quer acatar? Será que não quer colocar a cara a tapa? O que a gente acha é que está recuando. Até agora mesmo, eu estava conversando com uma companheira aqui e ela falou que a coordenadora do setorial está puta da vida. Desculpe. Está ferradona, porque o pessoal daqui não está acatando [Entrevistada 14, 2015].

No debate a respeito da organização da Conferência, o que acabou acontecendo foi que de fato foram realizadas as 32 pré-conferências, mas não ocorreram as 96 plenárias informativas sugeridas pelo partido. Nas pré-conferências, foi possível notar que alguns atores das bases regionais fizeram moções de repúdio ao Conselho Municipal com o argumento de que este Conselho é partidarizado e que, por isso, seria necessário fazer uma renovação do quadro de conselheiros.

Neste capítulo, percebemos que o discurso da autonomia, apesar de estar sendo questionado há alguns anos pela literatura especializada, continua sendo parte do discurso dos conselheiros entrevistados. Em seguida, analisamos as trajetórias dos conselheiros da sociedade civil, e percebemos que tais trajetórias são múltiplas, abarcando as diversas experiências que os indivíduos acumulam ao longo de suas vidas, inclusive suas relações político-partidárias. Assim, foi identificada nesta pesquisa uma contradição, já que o discurso da autonomia não combina com as múltiplas trajetórias. Nas entrevistas, foi possível perceber que os conselheiros acreditam ser possível separar sua atuação política da sua atuação social, mas ao relatarem suas trajetórias identificam na sua bagagem partidária um elemento fundamental da sua militância política. É neste ponto que a contradição fica mais evidente, uma vez que essa análise permite dizer que as atuações dos indivíduos não são compartimentalizadas, de modo a existir uma correspondência entre parte da sua bagagem com a atuação no partido e outra parte na atuação no Conselho. O militante é, no fundo, um ator político-social, já que, devido à sua formação múltipla, a separação entre esferas política e social é uma tentativa controversa e de certa forma, “forçada”, como se fosse possível desmembrar um indivíduo e isolar suas partes em determinadas situações políticas.

Vimos que nas trajetórias dos militantes existe uma forte influência político-partidária, o que gera, na atuação desse ator, um posicionamento que corresponde aos seus vínculos partidários. Essa constatação não foi diferente ao se analisar a relação dos conselheiros com os governos municipais. Ou seja, os vínculos partidários dos conselheiros influenciaram a relação destes com o governo, assim como os vínculos partidários dos governantes também foram significativos nas suas relações com o Conselho. Foi possível identificar uma tendência de conflito na relação entre Conselho Municipal e Prefeitura, uma vez que foram identificados conflitos de natureza diferente nos dois governos analisados. Vimos, por exemplo, que no governo Kassab o conflito foi permeado por mediações judiciais no Ministério Público e no Tribunal de Justiça, e no governo Haddad,

apesar dos avanços no diálogo e no compartilhamento de ações, ainda houve conflitos, como na manutenção das políticas de terceirização da saúde e no descumprimento de deliberações relacionadas à base do partido.

Vale ressaltar que esses resultados não se pretendem universais, mas contribuem dentro da perspectiva de um estudo de caso, com as reflexões acerca da interação entre as esferas social e política dentro dos espaços de participação. O levantamento das trajetórias dos militantes foi o que ajudou a compreender como esses atores representam suas múltiplas demandas e como atuam nos múltiplos espaços em que participam, servindo de instrumento elucidativo para compreender a complexidade de tais atuações político-sociais.

Considerações finais

Esta pesquisa buscou mapear as trajetórias de formação da militância dos conselheiros da sociedade civil no Conselho Municipal de Saúde de São Paulo tendo em vista contribuir para entender as múltiplas militâncias dos conselheiros e como elas afetam suas atuações naquele espaço. Partimos da ideia de que tal militância é formada a partir das interações entre sociedade civil e sociedade política, o que pode ser representado pela relação desses atores com múltiplos vínculos (principalmente movimentos sociais e partidos políticos) ao longo das suas trajetórias pessoais. Além disso, este trabalho comparou a relação entre o CMSSP e o Poder Executivo municipal em dois mandatos: o de 2010-2011 do Conselho, quando o prefeito era na gestão de Gilberto Kassab (PSD), e o de 2014-2015, quando a gestão da prefeitura estava sob o comando de Fernando Haddad (PT).

Esse trabalho utiliza uma abordagem que problematiza a centralidade conferida à sociedade civil em detrimento da sociedade política nos espaços de participação popular (LAVALLE et. al, 2004, ROMÃO, 2010; TATAGIBA e BLIKSTAD 2011; 2004; KUNRATH SILVA, 2011; LAVALLE, ROMÃO E ZAREMBER, 2013, TEIXEIRA, 2013). Em estudos com esse tipo de proposta, há um questionamento recorrente: em que medida é possível separar o envolvimento de atores políticos, como os partidos, de atores sociais, como os movimentos? Ao se posicionar contra a separação entre estes dois atores, o primeiro capítulo desta pesquisa apresenta de que modo o ideário participacionista foi construído no Brasil e quais são as relações históricas entre movimento e partido. Desenvolvemos, também, um pequeno panorama do Movimento Popular de Saúde de São Paulo, de modo a apresentar como esse ator foi fundamental para a criação e implementação do CMSSP.

Essas reflexões nos permitem perceber que no processo de construção do direito à participação no Brasil, os movimentos sociais sempre tiveram uma forte ligação com o Partido dos Trabalhadores (PT), até mesmo porque o PT teve como base formativa os movimentos sociais, sindicatos, comunidades eclesiais de base, etc. (COUTINHO, 2013). Um fato constatado é que os atores que integravam os movimentos sociais transitavam e também contribuíram na fundação do Partido dos Trabalhadores. No processo de formação do ideário participacionista, identificamos que as relações entre sociedade civil e Estado foram se transformando até a consolidação dos espaços participativos. Fizemos este recorte para demonstrar como o Movimento Popular de Saúde, em interação com

outros atores, foi fundamental para a institucionalização do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo, objeto desta pesquisa.

No capítulo seguinte, mostramos como o Movimento Popular de Saúde, os partidos e o Estado foram importantes para a formação do CMSSP. Ali, detalhamos a função do Conselho, explicando sua organização interna, sua composição, sua dinâmica de funcionamento.

A compreensão do processo de formação e do funcionamento do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo permite refletir o quão importante foi a conquista desse espaço para se produzir uma ampliação da participação na democracia brasileira. Como vimos, esse espaço possui a função de produzir uma cogestão entre sociedade civil e Estado, a partir da possibilidade de criação, avaliação e implementação de políticas públicas. Entretanto, os novos espaços de participação começaram a se mostrar ineficientes para cumprir com os ideais para os quais eles foram pensados. As análises sobre esse espaço por muito tempo partiram de uma abordagem sobre o sucesso ou fracasso de suas ações apoiada numa perspectiva normativa, ou seja, desconsideraram que as relações entre esses atores iriam ser melhor compreendidas na dinâmica de funcionamento desse espaço ao longo do tempo. Uma consequência inevitável dessas análises normativas foi a insistência na necessidade de encontrar a autonomia da sociedade civil nos espaços de participação.

No terceiro capítulo, foram evidenciadas as críticas ao discurso da autonomia nos espaços de participação. Para isso, destacamos que desde a década de 1980 já havia um questionamento sobre a busca por autonomia nos movimentos sociais. Autores como Renato Boschi (1987) e Ruth Cardoso (1987) viam como artificial a separação entre movimentos sociais e partidos políticos. Continuamos com essa reflexão desenvolvendo a ideia de que parte dessa busca por autonomia estava relacionada com uma desconfiança nas instituições políticas tradicionais, como Estado e partido. Entretanto, com o surgimento dos novos espaços de participação e com a interação dos diversos atores, essas relações mudaram. Nesse contexto, novos estudos foram realizados e os autores buscaram compreender qual era a interação entre a sociedade civil e a sociedade política. Essa literatura questionava a ideia de autonomia nesses espaços, relativizando a centralidade dos atores da sociedade civil enquanto únicos atores com capacidade para prover o controle social e para transitar nesses espaços. Atentamos para o fato de que atores sociais e atores políticos não compõem duas classes antagônicas, uma vez que esses atores

compartilham de interesses próximos e, muitas vezes, um mesmo ator transita entre essas duas esferas (FILOMENA, 2006; ROMÃO, 2010; TEIXEIRA, 2013). Esse trânsito de atores e de interesses participacionistas colaborou para que fosse possível constatar que na formação dos militantes os vínculos entre partido e movimento também estão imbricados, uma vez que o militante leva na sua bagagem os aprendizados das experiências vividas em cada um desses espaços (MISCHE, 1987; TATAGIBA e BLIKSTAD, 2011).

Uma vez que os atores possuem em suas trajetórias uma multiplicidade de experiências, como as advindas da sua militância em associações de bairro, igreja, movimentos sociais, movimentos populares e partidos, e dado que estes espaços algumas vezes possuem objetivos sociais semelhantes, percebe-se um intercâmbio entre os interesses sociais e políticos. No recorte desta pesquisa, que é o espaço de participação do CMSSP, foi possível identificar esses intercâmbios. Os diversos atores que possuem representação nesse espaço (trabalhadores, servidores, usuários e gestores) compartilham uma característica em comum: possuem uma trajetória múltipla. Isto é, ao longo de suas vidas, tais atores possuem uma formação complexa, que é dada pela trajetória individual desses militantes em relação aos diversos espaços dos quais fazem parte. Muitas vezes, o representante do trabalhador possui uma história em comum com o representante do gestor e o da sociedade civil, porque, por exemplo, militaram juntos em movimentos sociais, como o de saúde, e são filiados ao mesmo partido. Assim, ao longo de suas vidas, esses atores passaram por espaços como associações de bairro, envolvimento com igrejas, e experiências pessoais que os motivaram a entrar na luta política, se envolverem em movimentos específicos como o de saúde, moradia, educação, se vincularem a partidos políticos e também fazerem parte de espaços de controle social, como os conselhos gestores. A abordagem teórica que propõe a análise das filiações múltiplas permite complexificar os atores e os espaços. Assumindo que esse ator é múltiplo, e que no momento de sua atuação nos espaços de participação não possui uma chave de atuação correspondente a apenas uma instituição, já que ele possui na sua bagagem política e na sua atuação essa multiplicidade de influências, aprendizados, repertórios que constroem a sua ação, é reducionista supor que ele deva agir tendo como parâmetro um único vínculo.

Partindo da ideia de que o militante possui muitos vínculos e que ele permanece participando de diversos espaços, o trânsito desse ator em movimentos, partidos e

associações faz parte da sua atuação. Estes diversos espaços possuem estratégias de atuação diferentes. Os partidos, por exemplo, além da busca por melhorias em políticas públicas, possuem como objetivo principal a disputa eleitoral. Desse modo, um ator ligado ao Conselho que também estiver vinculado a um partido vai vislumbrar no horizonte a questão eleitoral. É neste ponto que, mais uma vez, o conceito de autonomia mostra a sua fragilidade, pois pressupõe que a atuação em espaços como o Conselho pode ser desvinculada da trajetória dos indivíduos em outros espaços. No caso específico do Conselho Municipal, a identificação no discurso dos conselheiros da busca por uma atuação suprapartidária (autônoma), suscitou o interesse de investigar as trajetórias desses conselheiros, no intuito de identificar se na fala a respeito das suas próprias trajetórias tais atores consideravam os partidos políticos como parte importante da sua formação.

No quarto capítulo, trouxemos as contribuições das observações de campo e das entrevistas semiestruturadas. Com isso, tivemos a intenção de fazer um mapeamento das trajetórias dos conselheiros até chegarem ao CMSSP. Para isso, os conselheiros relataram quais foram as suas múltiplas filiações que os formaram enquanto militantes. Ao analisar os relatos dos treze conselheiros, foi possível identificar experiências recorrentes em seu processo formativo. Muitas vezes, o conselheiro inicia sua trajetória política nas associações de bairro, passa pela experiência de assistencialismo por meio da igreja, passa por partidos políticos, muitas vezes é incentivado por influências pessoais que acabam incentivando a busca por melhorias no serviço público de saúde, e todas essas experiências, ao longo da sua trajetória, vão formando o repertório necessário e o interesse para que eles atuem nos espaços de participação como o Conselho Municipal de Saúde.

Com base numa pesquisa de Julia Amâncio (2014), que analisa a ação de atores em microterritórios, elaboramos uma tipologia similar para classificar as formas de militância dos conselheiros da sociedade civil no CMSSP. Essa classificação se pautou nas atuações mais recorrentes entre os treze conselheiros entrevistados, relacionadas com as seguintes esferas: o associativismo comunitário, os conselhos de UBSs, legislativa, movimentalista, assistencialista, dimensão pessoal, dimensão partidária. Tal tipologia contribuiu para trazer à tona algo que ficava implícito na análise sobre a representação da sociedade civil no Conselho. Assim, pudemos verificar empiricamente que esses atores possuem em sua formação política múltiplas filiações, múltiplos vínculos e muitos trânsitos, o que evidencia que em sua atuação no Conselho, ao falarem na mesa de negociação, eles tornam presentes as demandas dos atores com os quais dialogam.

Dessa tipologia, destacamos como a dimensão partidária foi ressaltada pelos entrevistados, e como foi algo importante na sua formação política, e até algumas vezes fundamental para a sua chegada ao CMSSP. Mesmo quando o conselheiro não é filiado a algum partido político, ele possui afinidades político-partidárias que fazem com que ele se envolva durante os períodos eleitorais em campanhas políticas, o que denota a influência ainda que indireta dos partidos e o modo como estes acabam constituindo o campo de militância desse conselheiro. A partir desse mapa, foi possível ilustrar, nessa pesquisa, a relação dos conselheiros com esses vínculos e a influência destes para a formação das suas trajetórias.

Entretanto, as entrevistas realizadas apresentaram uma contradição, uma vez que os conselheiros ressaltam seus múltiplos vínculos, inclusive os partidários, na sua trajetória de formação, mas quando perguntados sobre os partidos no Conselho a resposta é quase unânime: eles declaram que a influência partidária não deve estar presente ali. Os outros vínculos, como a ligação com a igreja, dimensão pessoal ou com o movimento não são tratados com tamanha negação, quanto os vínculos partidários. Esse é um ponto fundamental deste trabalho: destacar a contradição entre a sua formação política partidária e seu desejo de autonomia em relação aos partidos dentro do Conselho. As entrevistas também demonstram um caminho de mão dupla, já que os conselheiros acreditam que individualmente conseguem separar a sua atuação no partido e no Conselho, mas não possuem a mesma percepção a respeito dos demais conselheiros. Além disso, também tecem críticas ao executivo municipal devido ao fato de as relações deste com o Conselho estarem submetidas a um jogo político partidário.

Por fim, buscamos compreender a relação do Conselho com o poder executivo municipal e os conflitos gerados a partir das suas afinidades ou repulsas com base nos seus vínculos. Foi possível identificar que na gestão do prefeito Gilberto Kassab, com ideologia de centro direita, houve conflitos muito acirrados, uma vez que não houve, por parte do prefeito, um reconhecimento da legitimidade das eleições dos conselheiros, não houve diálogo na elaboração da conferência municipal, e, além disso, o prefeito tentou mudar a composição do Conselho, através de um decreto. Já na gestão de Fernando Haddad, com um posicionamento político de esquerda semelhante à maioria do Conselho, houve um grande entusiasmo por parte dos conselheiros, devido à sua expectativa de construir uma gestão muito mais participativa. Contudo, como demonstrou essa pesquisa, mesmo com alguns avanços significativos, a afinidade político partidária entre estes atores gerou outro

conflito. Na organização da décima oitava Conferência, por exemplo, surgiu um conflito no momento em que conselheiros vinculados ao Partido dos Trabalhadores, ao participarem de reunião no setorial de saúde do PT, com a participação do secretário de saúde do mesmo partido, não apresentaram a esperada fidelidade partidária. Naquela reunião foram definidas algumas diretrizes para a Conferência, mas ao chegar ao pleno do Conselho, as diretrizes não foram acatadas pelo gestor. Este é mais um exemplo da interferência de interesses político partidários na dinâmica de funcionamento do Conselho. Essa é uma das questões mais emblemáticas dessa interferência. Primeiro, porque percebe-se que o descontentamento dos conselheiros com essa gestão não é tanto por suas atitudes enquanto gestão, mas por ir em desacordo com o que foi combinado na reunião do partido. Claro, essa relação é possível entre os conselheiros que fazem parte do PT, o que é a maioria. Esses estão descontentes com a gestão por uma questão interna partidária, que era um descontentamento diferente daquele em relação ao Kassab. Segundo, porque aí dá para ver a influência direta do partido nas decisões que os conselheiros tomam para o Conselho. Tanto é que foram decisões tomadas fora do Conselho e levadas para lá no pleno. Se os interesses partidários devem ser deixados de lado, então porque criticar a postura do secretário, por exemplo? Realmente, é uma contradição muito forte e totalmente explícita nessa situação.

Com este trabalho, percebemos que diversos atores participaram das lutas por uma ampliação da participação e do diálogo entre sociedade civil e Estado. E compreendemos que essas lutas foram fundamentais para a institucionalização da participação em espaços como o Conselho Municipal de Saúde de São Paulo. Entretanto, como vimos, o discurso de autonomia gerou algumas vezes, uma avaliação negativa desses espaços, uma vez que existe influência partidária nos Conselhos. Nesse sentido, o conceito de filiações múltiplas colaborou para pensarmos os múltiplos vínculos dos conselheiros da sociedade civil, inclusive os partidários, e a dificuldade de encontrar nas práticas cotidianas desses atores, uma pureza em relação aos vínculos constituídos ao longo de suas trajetórias. Os partidos compõem um desses importantes vínculos, e como atores que possuem interesses nos espaços de disputa política, também estão presentes nestes espaços de participação, representados pelos militantes que ali atuam.

Os espaços de participação como os Conselhos foram objeto de pesquisa desde a sua formação, representando promessas, esperanças e apostas não realizadas (TEIXEIRA, 2013). Muitos foram considerados como um avanço da ampliação da participação

democrática e também como um espaço de diálogo entre diversos atores da sociedade. Para Margaret Keck (2007), esses espaços possuem ainda uma qualidade inesperada, pois não apenas servem como arena de conciliação de interesses em comum, mas também como oportunidade de construção de ações novas a partir das diferenças postas em jogo. São as possibilidades abertas por essa diversidade de vínculos externos àquele espaço, que permitem que, a partir dos seus conflitos inerentes, estes espaços se constituam como espaços de “interações fecundas”. A partir do reconhecimento da complexidade da formação dos atores envolvidos nesses espaços, isto é, das suas múltiplas filiações, bagagens e trânsitos, podemos olhar para os espaços de participação como um lugar propício para as disputas políticas em suas várias nuances. É justamente a fecundidade dessa arena de composição mista que está sendo tema de pesquisas com o intuito de evidenciar a complexidade das relações nesses espaços.

Portanto, a abordagem que propõe uma separação normativa entre sociedade civil e sociedade política não encontra respaldo em nosso recorte, já que, ao analisarmos as trajetórias dos conselheiros da sociedade civil e também a relação do Conselho com o governo municipal, percebemos que essa separação é não só artificial como reducionista. É compreensível que no âmbito das ideias a autonomia seja desejável, afinal de contas é desejável que estes atores estejam representando a busca por melhorias nos serviços públicos e no controle social. Todavia, no campo da prática, como essa pesquisa demonstrou, os atores possuem múltiplas filiações, trânsitos em diversos espaços, e suas militâncias estão vinculadas às suas experiências e fazem parte da sua atuação no Conselho.

Levando em consideração estes aspectos, compreendemos que a teoria das multifiliações complexifica o olhar sobre o ator “social-político”, uma vez que tais dimensões não podem ser separadas, e ao complexificar o olhar sobre os vínculos desses atores também se contribui para compreender as relações, as interações e os conflitos nos espaços de participação como o Conselho. Assim, o trabalho empírico desenvolvido nessa pesquisa foi muito importante para compreendermos que, algumas vezes, o funcionamento desses espaços e a dinâmica de relações dos atores envolvidos contrariam as expectativas teóricas que são elaboradas sobre eles. Por causa dessa dinamicidade e diversidade de relações-interesses envolvidos nesse espaço, essa estrutura participativa pode ocultar os múltiplos vínculos desses atores, o que não significa que tais vínculos deixaram de existir, mas que passam despercebidos para uma análise que não os leve em consideração.

Entendemos, assim como Teixeira (2013), que esses espaços contrariam suas dinâmicas, não nos pressupostos legais para os quais eles foram pensados, mas na falha da observação sobre seu devir. Cometemos uma falha quando não observamos esses espaços em seus processos de enfrentamento diários, constituídos por atores e suas relações múltiplas. Ao observarmos como eles se relacionam uns com os outros, percebemos como essas interações se mostram complexas e como essa complexidade afeta o funcionamento de espaços como o Conselho Municipal de Saúde de São Paulo. Com as leituras sobre os espaços de participação complexificada pela geração de estudos mais recentes (CARLOS, OLIVEIRA e ROMÃO, 2014; VERA e LAVALLE, 2010), pudemos perceber que, algumas vezes, as interações entre atores foram simplificadas, como no caso da adoção do discurso de oposição entre sociedade civil e sociedade política em espaços de participação (ROMÃO, 2014). Ao observarmos as relações entre os atores envolvidos no CMSSP percebemos o quão complexas são as suas ações e o quão importantes são os seus vínculos para entendermos a dinâmica de funcionamento desses espaços.

Referências

- ABERS, Rebecca N.; KECK, Margaret E. *Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores*. In: Cadernos CRH, vol. 21, n° 52, 2008.
- ABERS, Rebecca.; BÜLOW, Marisa. “*Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?*” Sociologia. Dez 2011, vol.13, no.28, p.52-84. ISSN 1517-4522s.
- ALMEIDA, D. C. R. *Representação política nos conselhos municipais do Brasil: contribuições à teoria democrática*. In: 7º Encontro da ABCP, 2010, Recife. Anais do 7º Encontro da ABCP, 2010.
- AMÂNCIO, Júlia. M. *Dinâmicas políticas microterritoriais: organizações comunitárias e acesso às políticas públicas na periferia de São Paulo*. In: Euzeneia Carlos; Osmany Porto de Oliveira, Wagner de Melo Romão. (Org.). Sociedade civil e políticas públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo. 1ed.Chapecó-SC: Argos, 2014, v. 1, p. 219-264.
- AVRITZER, Leonardo. *Sociedade civil e participação no Brasil democrático*. In: Leonardo Avritzer. (Org.). Experiências Nacionais de Participação Social. Belo Horizonte: Editora Cortez, 2010, v. , p. -.
- AVRITZER, Leonardo (Org.) *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Editora Cortez. 2010.
- _____. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Washington DC and Baltimore: Woodrow Wilson Center Press and Johns Hopkins UP, 2009. 205 pp.
- _____. *Democracia, Participação e Instituições Híbridas*. In: *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, n° especial, março de 2005.
- AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian. “*Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático*”. In: Coelho, Vera Schattan; Nobre, Marcos

(Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004, p.210-238.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.) *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

BRAGA, Maria. S. S.; Pimentel Jr, Jairo . *Os partidos políticos brasileiros realmente não importam?*. Opinião Pública (UNICAMP. Impresso), v. 17, p. 271-303, 2011.

BRAGA, Maria.S. S. *“Como atuam os partidos políticos no Brasil”*. Em debate, v. 2, n. 6, 2010.

BRAGA, Maria. S. S.; LAHUERTA, M. *Partidos políticos, instituições e democracia*. Araraquara: UNESP, 2009 (Dossiê).

BOBADILLA, Kassia. B. Entre a 'militância múltipla' e uma 'dupla identidade': trajetória de uma liderança comunitária da Favela de Vila Prudente. 2015. (Apresentação de Trabalho/Seminário). II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. 2015.

BÓGUS, Cláudia. M. *Participação popular em saúde: formação política e desenvolvimento*. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2010.

BOSCHI, Renato R. *A Arte da Associação*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1987.

CARDOSO, Ruth. *A trajetória dos movimentos sociais*. In: DAGNINO, Evelina (Org.). Os anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense. p. 81-90. 1994.

_____. *Movimentos sociais na América Latina*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. 1987.

COELHO, Vera Schattan P. *A democratização dos Conselhos de Saúde: o paradoxo de atrair não aliados*. Novos estudos - CEBRAP [online]. 2007, n.78, pp. 77-92.

COELHO, Vera S.; NOBRE, Marcos. *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

COUTINHO, Joana. A. *O conselho Municipal de Saúde: um estudo da participação popular em São Paulo*. 1. ed. São Paulo: Xamã, 2013. 111p .

DAGNINO, Evelina. *Sociedad Civil, participación, ciudadanía: De que estamos hablando?*. Erasmus - Revista para el Diálogo Intercultural, Buenos Aires, v. VI, n. n.2, p. 205-306, 2004.

_____. (Org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense. p. 1994.

_____. *Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania*. In: Os anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo, Brasiliense, 1994. p.103-115.

DIAS, Solange Gonçalves . *Reflexões acerca da participação popular*. Integração (São Paulo), v. 48, p. 45-53, 2007.

FELTRAN, G. de S. *Deslocamentos: trajetórias individuais entre sociedade civil e Estado no Brasil*. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. & PANFICHI, A. (orgs.). *Adisputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

FERRAZ, A. T. R. ; *O processo de adjetivação da democracia: a disputa por sentidos*. In: Marta Zorzal e Silva; Bajonas Teixeira de Brito Junior. (Org.). *Participação social na gestão pública: olhares sobre a experiência de Vitória-ES*. 1ed. Pinheiros, São Paulo: Anna Blume, 2009, v. , p. 119-144.

FILOMENA, César L. *O agonismo nas relações sociais do partido, dos espaços públicos da sociedade civil e do sistema administrativo estatal: a experiência da Administração Popular em Porto Alegre*. Dissertação (Mestrado) – PPG em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pucrs, Porto Alegre, 2006.

FLEISCHER, David V. *“Os partidos políticos”*. In AVELAR, L. & CINTRA, A. O. (Orgs.) *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung. 2007.

FUKS, Mário. *Participação e influência política no conselho municipal de saúde de Curitiba*. Rev. Sociol. Polit., Nov 2005, no.25, p.47-61.

GERSCHMAN, Silvia. *Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares*. Cad.Saúde Pública; Rio de Janeiro, 20(6): 1670-1681, nov-dez, 2004. Disponível em: <www.scielo.org/pdf/csp/v20n6/26.pdf> acesso em: 07 de out de 2011.

HOCHSTETLER, Kathryn e FRIEDMAN, Elisabeth Jay. *Representação, partidos e sociedade civil na Argentina e no Brasil*. Cad. CRH, jan./abr. 2008, vol.21, no. 52, p.47-66.

KUSCHNIR, Karina ; *Antropologia e política*. Revista Brasileira de Ciências Sociais (Impresso), v. 22, p. 163-167, 2007.

LATOUR, Bruno. *Reagregando o Social: uma introdução à Teoria do Ator-Rede*. Trad. Gilson César Cardoso de Sousa. Salvador/Bauru: Edufba/Edusc, 2012, 399p.

LAVALLE, Adrián. G.; ROMAO, Wagner. M. ; ZAREMBERG, G. . Partidos políticos e inovación democrática: más allá de purezas y perversiones. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, v. 1, p. 21-54, 2014.

LAVALLE, Adrián. (Org.); ISUNZA, E. (Org.). *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: CIESAS-Universidad Veracruzana, 2010. v. 2000. 445p

_____. *Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática*. In: Izunza E; Gurza Lvalle A. (Org.). La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México: CIESAS-Universidad Veracruzana, 2010, v. , p. 17-82.

LAVALLE, Adrián.; Castello, G. *Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability*. Cidade do México e São Paulo. Caderno CRH (UFBA. Impresso), v. 21, p. 67-86, 2008.

LAVALLE, Adrián. G. HOUTZAGER, Peter e CASTELLO, Graziela. *Representação Política e Organizações Cívicas: Novas Instâncias de Mediação e os Desafios da Legitimidade*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 21, n.o 60, 2006.

LAVALLE, A. G; HOUTZAGER, P.; ACHARYA, A. *Atores da Sociedade Civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas*. In: AVRITZER, L. (org.). Participação em São Paulo. São Paulo, Editora Unesp, 2004b.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. *Participación y representación: algunas reflexiones sobre las experiencias participativas en Brasil*. In: Isunza Vera, Ernesto; Gurza Lavalle, Adrián. (Org.). La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - Universidad Veracruzana, 2010, v. , p. 213-245.

_____. *A representação no interior das experiências de participação*. Lua Nova, São Paulo, vol. 70, p. 139-170, 2007.

_____. *Democracia deliberativa, pobreza e participação política*. Política & Sociedade, v. 6, p. 183-197, 2007.

_____. *Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo*. Cadernos CRH, vol. 21, n. 52, 2008.

MENEGUELLO, Rachel. *As Bases do Apoio ao Regime Democrático no Brasil*. In: J.A.Moises; Rachel Meneguello. (Org.). A Desconfiança política e os seus impactos na Qualidade da Democracia. 1ed.Sao Paulo: Editora da Universidade de Sao Paulo, 2013, v. 1, p. 93-120.

_____. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo, Paz e Terra. 1998.

MISCHE, Ann. *De estudantes a cidadãos: redes de jovens e participação política*. Revista Brasileira de Educação. Nº 5, maio/jun/jul/ago, nº 6, set/ou/Nov/dez, 1997.

MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel (Org.). *A Desconfiança Política e os seus Impactos na Qualidade da Democracia*. São Paulo: Edusp, 2013.

MOURA, Joana Tereza Vaz de; LACERDA, Alan Daniel Freire; ALMEIDA, Lindijane Bento. *A anatomia da participação: os conselhos como arena decisória*. Plural (São

Paulo. Online), [S.l.], v. 18, n. 1, p. 117-134, Jan. 2011. ISSN 2176-8099. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/plural/article/view/74524>>. Acesso em: 14 Fev. 2015.

OLIVIERI, Cecília . *A lógica política do controle interno - o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Annablume, 2010.

PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido – organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo. Martins Fonte, 2005.

PAOLI, M. C. *Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político*. In: HELLMANN, M. (org.). *Movimentos sociais e democracia no Brasil*. São Paulo: Marco Zero/Ildes Fes, 1995.

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

ROMAO, Wagner de Melo. *O eclipse da sociedade política nos estudos sobre o Orçamento Participativo*. In: Euzeneia Carlos; Osmany Porto de Oliveira, Wagner de Melo Romão. (Org.). *Sociedade civil e políticas públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo*. 1ed.Chapecó-SC: Argos, 2014, v. 1, p. 219-264.

ROMAO, W. M.; CARLOS, E. (Org.) ; OLIVEIRA, O. P. (Org.) . **Sociedade civil e políticas públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo**. 1. ed. Chapecó-SC: Argos, 2014. v. 1.

ROMAO, W. M.; MARTELLI, C. G. G. . *Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade*. Pensamento & Realidade - Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração - FEA, v. 28, p. 124-143, 2013.

ROMAO, W. M. . *Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política*. Lua Nova, v. 84, p. 219-244, 2011.

_____. *Muito além da sociedade civil: o sentido do Orçamento Participativo para governos e partidos políticos*. 2011. (Apresentação de Trabalho/Congresso).

_____. *Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo*. TeseDoutorado, Departamento de Sociologia, USP, 2010.

SÃO PAULO (Estado). **DECRETO Nº 38.576 DE 05 DE NOVEMBRO DE 1999.**

_____. **LEI Nº 12.546 DE 07 DE JANEIRO DE 1998.**

SADER, E. *Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)*. São Paulo: Paz e Terra. 1988.

SILVA, Marcelo. K. ; OLIVEIRA, Gerson de Lima . *A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento ? uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul*. Sociologias (UFRGS. Impresso), v. 13, p. 86-124, 2011.

SILVA, Marcelo. K. . *Dos Casos aos Tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas nas avaliações das Instituições Participativas*. In: Roberto Rocha C. Pires. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. 1ed.Brasília: IPEA, 2011, v. 1, p. 234-246.

SILVA, Marcelo. K. ; CORTES, Soraya Maria Vargas . Sociedade civil, instituições e atores estatais: o que condiciona a ação de atores sociais em fóruns participativos?. In: Alonso,J.A.F; Mammarella,R.; Barcellos,T.de.. (Org.). Território, economia e sociedade: transformações na Região Metropolitana de Porto Alegre. 1ed.Porto Alegre: FEE, 2008, v. 1, p. 11-22.

SILVA, M. Z., BRITO JUNIOR, B. T., TATAGIBA, L., RODRIGUES, A. T., OLIVEIRA, B. P. C., FERRAZ, A. T. R., CARLOS, E., SAMPAIO, A. P. S. *Participação Social na Gestão Pública: Olhares sobre as Experiências de Vitória-ES*. São Paulo : ANNABLUME, 2009, v.1. p.284.

SOUZA, Maria do Carmo Campello. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo, Alfa-Omega, 1990.

SOUZA, Jenifer. *A representação no conselho de saúde do município de São Paulo: um estudo de caso*. Trabalho de conclusão de curso [trabalho de conclusão de curso]. São Paulo: Universidade Federal de São Paulo, Curso de Ciências Sociais, Departamento de Ciências Sociais; 2012.

TATAGIBA, Luciana ; BLIKSTAD, Karin. . *'Como se fosse uma eleição para vereador': dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo*. Lua Nova (Impresso), v. 1, p. 175-217, 2011.

TATAGIBA, Luciana. *A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo*. In : AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo : UNESP, 2004.

TEIXEIRA, Ana. C. C.; TATAGIBA, Luciana. *Dinâmicas participativa institucionalizadas e produção das políticas públicas*. In: 6º Encontro Brasileiro de Ciência Política, Campinas. 6º Encontro brasileiro e Ciência Política, 2008.

TEIXEIRA, Ana. C.. *Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)*. Tese de doutorado. Campinas, SP: Unicamp, 2013.